JORGE BASADRE

ELECCIONES Y CENTRALISMO EN EL PERU

(APUNTES PARA UN ESQUEMA HISTORICO)

DEL

343.51 B24

006322

CENTRO DE INVESTIGACION DE LA UNIVERSIDAD DEL PACIFICO

ELECCIONES Y CENTRALISMO EN EL PERU

Apuntes para un esquema histórico

JORGE BASADRE

Elecciones y Centralismo en el Perú

Apuntes para un esquema histórico

CENTRO DE INVESTIGACION DE LA UNIVERSIDAD DEL PACIFICO

© Universidad del Pacífico
Avenida Salaverry 2020,
Jesús María, Lima (11), Perú

Primera edición, marzo de 1980

Cubierta: Carlos Ausejo

Derechos reservados conforme a ley

PRESENTACION

Es un honor para nuestra institución el poder publicar esta obra de D. Jorge Basadre. Una vida dedicada al estudio de nuestra historia, un sólido testimonio de seriedad profesional y de entrega a la investigación del pasado peruano.

Ponemos al alcance del público este libro que por el momento en el que aparece se reviste aun de mayor significación. Se suma al hecho de las elecciones el debate y la preocupación compartida por el problema de las regiones del Perú.

El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico quiere de esta manera contribuir al conocimiento profundo y sistemático de dos factores, elecciones y centralismo, que en su interacción a lo largo de nuestra vida republicana constituyen uno de los temas obligados de reflexión y análisis.

Estuardo Marrou Loayza
Rector

MENSAJE DE D. JORGE BASADRE

Agradezco muy sinceramente a la Universidad del Pacífico
su auspicio al presente libro y lamento sus circunstancias
de fuerza mayor impiden, por ahora, el previsto empleo de la computación
para el análisis de los ficheros de diputados y senadores ya terminados.
Esta obra investigación preliminar sobre la historia del sufragio en el Perú.
Forma parte de una serie de monografías acerca de la crisis de la República
entre nosotros.
A propósito de un discurso reciente, se ha divulgado la versión de que mi
actitud es en exceso amarga. En verdad, no he dicho nada que otros
no hayan sabido privadamente. Trato de no cerrar los ojos y el espíritu ante
lo que son las cosas. Pero, hasta ahora, señalo siempre la eventualidad
de situaciones mejores. Lo mismo hago en la monografía entregada ahora
al público lector.
He aquí un resumen de sus conclusiones.
Hace organizar, educar, estimular, dejar expresarse a las comarcas y a los
regiones, de abajo hacia arriba, para que, superando la dominación formal,
sientan, analicen, estructuren, planteen sus aspiraciones y necesidades y va-
yan a la articulación de ellas con la finalidad de confrontarlas y de ensamblarlas
con las de otras comarcas y regiones y leer a su inserción, en lo que tengan de
legítimas, dentro de la estructura del cuerpo social C. del que deben ser
integrantes.
Los medios de comunicación entre la Nación y el Estado - entre los cuales
el sufragio tiene una importancia fundamental - han sido, en el
Perú, dominados por el centralismo.
Necesitamos, por ende, la difícil unidad que garantice la estabilidad
nacional. Pero debemos luchar contra el colonialismo interno Provincias

íntegras, sobre todo en las extremidades y en lo hondo del país, han sufrido y sufren por culpa de él, o sea por regímenes llegados de afuera, simbolizados, con frecuencia, por gente extraña o sin representatividad, a veces acompañada por una burocratización muy experta en trámites innecesarios y frenados.

Los pueblos, como los individuos, necesitan autenticidad, o sea verdad en su existencia, algo que es lo contrario de la falsificación.

Para lograr esa autenticidad, dentro del nivel de la vida ciudadana, son indispensables las instituciones sustancialmente sanas y dinámicas o, por lo menos, con un mínimo de eficacia.

Nuestra vida oficial no debe funcionar en exceso subordinada a Lima. Si se rompe positivamente esa costumbre, se darían abiertos horizontes para que el peruano se conozca de una vez y ha dado su cabal medida en el orden político, social, económico, cultural y espiritual.

Organizar el Estado sobre la Nación: he ahí el reto.

Ya no debe estar la Nación humillada, olvidada, suplantada, absorbida o manipulada por el Estado. La búsqueda de dicho objetivo no debe implicar un obstáculo sino, por el contrario, un estímulo para el pleno ejercicio del discernimiento y de la capacidad efectivas que el aparato estatal necesita desarrollar en su adecuado funcionamiento.

Lima, enero de 1980

Jorge Basadre

CAPITULO I

CONSIDERACIONES INICIALES
TEORIA Y REALIDAD DEL SUFRAGIO HASTA LA EPOCA DE LAS CALIFICACIONES POR LAS CAMARAS

El significado histórico del Parlamento peruano

La elaboración de una historia completa del Parlamento en el Perú exigiría estudiar múltiples asuntos. Cabe señalar, entre otras cosas, las relaciones de aquel organismo con el electorado, con los Presidentes de la República, con los Ministros, con la vida administrativa y con la opinión pública; las alternativas en los grupos dominantes o minoritarios; la relación entre el Poder Legislativo, el centralismo y el colonialismo interno; el status social de los diputados y senadores; la tarea legislativa útil, inoficiosa o impracticable; la labor hacendaria y económica; los reglamentos internos. Resulta escasa la investigación sobre los temas aquí esquemáticamente aludidos.[1]

No es posible olvidar la enorme importancia que tuvieron los Congresos en nuestra historia, a pesar de que, a veces, funcionaron de modo intermitente o nominal en las épocas no raras de dictadura. El primero de ellos, con todos los defectos que tuvo en su origen y en su trayectoria, dio al Perú la augusta investidura de una República. Como él, otros proclamaron a lo largo del tiempo —al menos teóricamente— los derechos del individuo, de los departamentos, de la

1. Para una somera e inicial guía bibliográfica sobre la historia parlamentaria y del sufragio, véase J. Basadre. *Introducción a las bases documentales para la Historia de la República del Perú.* Lima, P.L. Villanueva, 1972.

sociedad y del Estado. En más de una oportunidad los Congresos quedaron como reductos de la libertad plagados de clamores utopistas y ésta, en otras ocasiones, fue proclamada con valentía o heroísmo sólo por voces minoritarias. No fue raro que, por el contrario, se limitaran a ser espectadores mudos o serviles de dictaduras injustificables.

A lo largo de una centuria, en la tribuna de las salas de sesiones primero, en los escaños después, hubo choques —a veces agrios o violentos— de intereses partidistas, regionales, personales o económicos; y también debates sobre principios básicos. En una etapa inicial, éstos giraron en torno de asuntos como el federalismo, la descentralización o el centralismo (1822, 1827, 1834, 1856, 1858, 1860 y 1867), las relaciones de la Iglesia y del Estado, la amplitud o los límites de la soberanía popular, la pena de muerte y otros. Las grandes inquietudes relacionadas con la Hacienda Pública, como las conexas con la explotación del guano y el salitre, el presupuesto, los empréstitos, los impuestos se encuentran en etapas posteriores y de modo creciente a partir de 1845, tal como lo reflejan los diarios de los debates parlamentarios. Del mismo modo, y con mayor intensidad desde 1860 hasta la guerra con Chile, aquellos documentos son una fuente de información insustituible e importante en lo que atañe a la vida administrativa, regional y local, al desarrollo de los transportes y las comunicaciones, a la colonización, a la inmigración, a la irrigación y a otros asuntos de similar interés. Y ya en el siglo XX, al definirse e intensificarse los fenómenos del crecimiento de las clases medias y del despertar de las clases populares, surgieron los planteamientos de tipo netamente económico y social. Todo ello sin desmedro de que permanentemente aparecieran menudos o lamentables casos en los que funcionaban afanes de orden personal, de círculo, o de tipo burocrático.

La evolución social del país y la composición del Poder Legislativo

Desde el punto de vista social, la apertura de las Cámaras de Diputados y de Senadores y de algunas de las Asambleas Constituyentes implicó el avance de las clases medias. El primer Congreso

inaugurado en 1822 fue un símbolo de una rebelión social frente al sistema de base aristocrático-estamental; es decir, implicó formalmente el desmantelamiento del antiguo régimen, del Virreinato. Desde un punto de vista teórico, la burguesía criolla —acompañada por unos pocos y resignados sobrevivientes de la antigua nobleza hereditaria, a la que se le había escapado el comando del proceso independista— obtuvo el usufructo del poder político con una cobertura liberal. La promulgación de leyes cuya finalidad era acabar con las llamadas "vinculaciones" y especialmente con los mayorazgos (1838, 1848), y la dación del Código Civil (1851), abrieron el camino hacia la titularidad personal de la propiedad así como hacia la disminución de las desigualdades hereditarias de los hijos y destruyeron algunas de las bases económicas que sustentaban a la antigua aristocracia; de esta manera, se avanzó más hacia la igualdad que con la legislación antigua.

Al quedar la nobleza colonial separada del comando de la revolución emancipadora —por diversos motivos manifestados a lo largo del proceso que va de 1810 hasta 1824— se produjo un vacío político que las minorías ilustradas —por lo general dueñas del Parlamento— no alcanzaron a llenar porque surgió el fenómeno del caudillaje militar con su séquito de colaboradores y empezó a manifestarse una cierta tendencia a la burocracia, aunque ésta fue frágil en su inicio.

Después de algún tiempo, a partir de la década de los 1850 y de 1860, más o menos, lograron preponderante influjo quienes se enriquecieron gracias a los negocios, especialmente aquellos vinculados con el guano, con la agricultura costeña vitalizada por la obra de mano china de tipo semi-servil, con los bancos, y con la propiedad urbana. En los últimos años del siglo XIX y los primeros de la centuria actual, esta fuerza económica directiva estuvo integrada por los grandes dueños de la agricultura de exportación de la costa, muchas veces conectados con capitales extranjeros y, desde el punto de vista nacional, aliados con los terratenientes de la sierra, a quienes interesaba especialmente el dominio de sus áreas locales y, sobre todo, con prominentes abogados, con propietarios de Lima y con los círculos imperantes en el Gobierno.

El Parlamento fue, en sus comienzos, un escenario para los mejores representantes de las dos grandes profesiones de comienzos y mediados del siglo XIX: el abogado y el sacerdote. Se trata aquí de un fenómeno no reducido, por cierto, a nuestro país. Ha escrito Jaime Vicens Vives: "Los abogados, mayores en número y más dinámicos que los médicos, llevaron la batuta política en la España del siglo XIX. Este solo hecho nos los describe como grupo profesional extraordinariamente ambicioso. Ciertamente, algunos abogados salieron de la misma burguesía; pero, sobre todo, se reclutaron entre los terratenientes y pequeños propietarios provincianos. En una centuria de transformaciones jurídicas, de codificaciones y de exuberante legislación, muchos profesionales de este tipo vivieron regiamente en sus despachos. Ellos, con los notarios, constituyeron una recia estructura que guió el país por los senderos del respeto a la ley y la tolerancia ciudadana. No está escrita esta labor más que en algunos libros ocasionales. Pero no queda duda de que la obra de la Restauración descansó sobre sus cabezas. Hubo, desde luego, el inevitable y marginado tropel de los "picaplcitos" y de los abogadillos al servicio del caciquismo, como los ha habido y habrá en todos los países".

"Entre los abogados se formó la clase parlamentaria más distinguida. Gracias a la brillante oratoria de algunos y a la profundidad de pensamiento de otros, dominaron la tribuna pública y escalaron con facilidad el poder".[2]

En el Perú como en otros países, al lado de la abogacía, la milicia, la medicina y el clero sirvieron a comienzos y a mediados del siglo XIX como puntos de apoyo en la tarea de incorporación de los estratos de las clases medias a la figuración social y a la actividad política. Pero el graduado en Jurisprudencia opacó entonces a los demás. Max Weber escribió en 1919: "La importancia de los abogados en la política occidental desde la aparición de los partidos no tiene nada de fortuita. La empresa política dirigida por los partidos no es en realidad, sino una empresa de intereses... El oficio del

2. J. Vicens Vives. *Historia social y económica de España y América*, tomo IV, v. II. Barcelona, Editorial Teide, 1959, pp. 172-174.

abogado especializado consiste justamente en la defensa eficaz de esos intereses".[3]

La significación parlamentaria del que ostenta un título relacionado con el Derecho, subsistió en etapas posteriores. Sin embargo, a partir de la década de los 1870 se vio figurar —con creciente vigor— al ingeniero, al rentista, al catedrático universitario, al exprofesor de colegio o de escuela. Con la aparición de los partidos institucionalizados y de masas y al avanzar el siglo XX, se destaca el político profesional desde 1931; dicho fenómeno se acentúa entre 1945 y 1963 y reaparece entre 1978-1979.

En el primer Congreso Constituyente de 1822 a 1825, hubo, entre titulares y suplentes, veintiocho abogados, veintiséis eclesiásticos, ocho médicos, nueve comerciantes, seis empleados, cinco militares, cinco propietarios. Once Diputados propietarios y tres suplentes no eran peruanos de nacimiento; entre ellos había nueve oriundos de la Gran Colombia, tres de la Argentina, uno de Chile y uno del Alto Perú. La evolución en el porcentaje de las profesiones representadas en el Poder Legislativo debe ser objeto de un estudio especial.

El primer diputado artesano fue Francisco González, representante por el Cuzco en 1876-1879 y miembro del Partido Civil. Debió radicarse en Lima porque su nombre aparece entre los miembros del Congreso de Chorrillos de 1881. Después de la contienda de 1894-1895, el Partido Demócrata llevó a la Cámara de Diputados al artesano Pedro Vidaurre. En la misma condición y en función análoga estuvieron a comienzos del siglo XX Carlos Lora y Quiñones y Ramón Espinoza, este último también maestro de Primaria. El número más alto de miembros del proletariado en el Parlamento apareció en la Célula Parlamentaria Aprista del Congreso Constituyente de 1931. Allí estuvieron Agustín Zevallos (ebanista), Enrique Avila (minero), Manuel Arévalo (mecánico), Arturo Sabroso (textil), Toribio Sierra (tipógrafo).

3. Max Weber. *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, reimpresión de 1974, v. I, pp. 1065, 1067, 1107.

Manuel Arévalo Cáceres nació en el valle de Chicama, llegó a ser el primer trabajador de caña en la Hacienda Roma; luego, mecánico en la Hacienda Casa Grande, donde fue organizador sindical, y más tarde, mecánico activista en Trujillo. Preso y torturado, murió asesinado el 15 de febrero de 1937 por agentes de la policía.[4] Otra figura interesante fue Arturo Sabroso Montoya Cinesio, durante muchos años Secretario de la Federación Textil de Lima y Secretario General de la Federación Obrera local hasta 1931. En una época polemista en *El Comercio* sobre temas de sindicalismo, siempre fue dirigente del PAP, además de poeta, autor de la letra de la Marsellesa aprista. El representante por Lambayeque, Agustín Zevallos,[5] chiclayano, había sido peón en Cayaltí y ebanista en su ciudad natal. De oficio minero, Enrique Avila, integró este mismo sector con el tipógrafo Toribio Sierra. Estos últimos se opacaron en la lucha política de 1932.

Por otra parte, la fuerza ejercida —más o menos ruda o hipócritamente— desde los más altos o los medianos niveles del gobierno, así como la influencia que emanaba del dinero de los poderosos grupos capitalinos o provincianos aliados y ocultos detrás de los partidos políticos y de los caudillos sirvieron para desvirtuar y, en más de una oportunidad, para frustrar la limpieza de las vías teóricamente erigidas como garantía del Poder Legislativo.

La historia de la literatura peruana ha omitido uno de sus más interesantes veneros: el de la oratoria parlamentaria. Resulta injusto otorgar vigencia mayor o menor a poetas, novelistas, cuentistas o ensayistas en buena parte mediocres, con olvido de lo que hubo de talento, de brillo o de ideas en muchos discursos que pronunciaron, en días cruciales, miembros egregios de Asambleas Nacionales, senadores o diputados. Para limitarnos únicamente a la centuria anterior, basta mencionar nombres como los de Vidaurre, Luna Pizarro, Sánchez Carrión, Vigil, Pedro y José Gálvez Egúsquiza, José Manuel Tirado, Manuel Toribio Ureta, Luciano Benjamín Cisneros, Fernando Casós, Joaquín Capelo, José Matías Manzanilla, Ma-

4. Percy Murillo Garaycochea. *Historia del Apra*. Lima, Imprenta Atlántida, 1976, pp. 368-376.
5. Idem., p. 397.

riano H. Cornejo, entre muchos. En esta lista hay varios provincianos incorporados a la vida de la capital: los arequipeños Luna Pizarro y Ureta; Sánchez Carrión oriundo de Huamachuco; Casós, trujillano; Manzanilla, iqueño; Cornejo, arequipeño con raigambre en Puno; Cisneros, huanuqueño; los Gálvez Egúsquiza, cajamarquinos; Vigil, tacneño.

El primer liberalismo constitucional en el Perú

La República en el Perú nació dentro de una situación social caracterizada —lo decimos una vez más— por la ausencia de la aristocracia colonial en el comando de la lucha contra España. Fueron —como ya se recordó también— tribunos liberales (sacerdotes de ideas avanzadas para su época, abogados y demagogos más un grupo de hombres no dispuestos a ir contra la corriente) quienes formularon la Carta política de 1823. Este documento tuvo la finalidad de ser provisorio, ya que no se pudo reunir un Congreso general con diputados elegidos por todos los pueblos de la nación. Antes bien, si se examina con objetividad la forma como fueron escogidos en 1822, tanto los representantes por los departamentos libres como los suplentes nombrados con la finalidad de acoger a los ciudadanos de las zonas que aún no lo estaban, se verificará que existió una notoria inautenticidad.[6]

Aunque en los legisladores de 1823 hubo la prudencia de no ensayar el modelo federal, intentaron el desmantelamiento de la función de gobernar del Ejecutivo, en una lógica reacción contra el autoritarismo del régimen colonial y contra los partidarios de la aplicación del régimen monárquico en el Perú Independiente que habían rodeado a San Martín.

6. Sobre las convocatorias, las dilaciones, la elección definitiva de representantes y la reunión del Congreso Constituyente (1822-1825), véase Germán Leguía y Martínez. *Historia de la Emancipación del Perú: el Protectorado*, v. VII. Lima, Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia del Perú, 1972, pp. 403-492. La incorporación de los diputados electos se hizo por las respectivas mesas preparatorias electorales. El personal del Congreso estuvo en gran parte compuesto por ciudadanos residentes en Lima (ob. cit., p. 465). Es decir, la primera Asamblea Constituyente estuvo muy lejos de ser representativa.

La rebelión del electorado provinciano contra el poder del Gobierno en 1826

Terminada la guerra de la Independencia, Bolívar quiso que funcionara el Congreso anterior. Las sesiones parlamentarias duraron entre el 10 de febrero y el 10 de marzo de 1825.

La ley de elecciones aprobada en enero de 1824, fue promulgada en marzo de 1825; y el Libertador ordenó, mediante el decreto del 10 de febrero de 1826, la realización de nuevos comicios de los que debían salir noventaiséis diputados propietarios y cincuenta y ocho suplentes. Así debía formarse, por primera vez en el Perú, un Poder Legislativo integrado por auténticos personeros de las provincias, ya que en el anterior de 1822 a 1825 —como se dijo ya— hubo designaciones hechas en Lima. Hay que señalar que gran parte del territorio estaba ocupado por el ejército del Virrey y que muchos de los primeros representantes ni siquiera conocieron geográficamente las provincias que les fueron otorgadas.

No obstante la influencia del gobierno, triunfaron en 1826, en distintas provincias, varios ciudadanos independientes. Bolívar decidió evitar el ingreso al Parlamento de quienes pudieran no ser considerados adeptos a su régimen. Con el pretexto de una queja venida de la provincia de Tinta en el departamento del Cuzco, el Consejo de Gobierno que el Libertador había nombrado, autorizó a la Corte Suprema de Justicia, cuya sumisión era notoria, para examinar y resolver todo lo concerniente al acto del sufragio (10 de noviembre). Estas calificaciones no tomaron en cuenta sino factores políticos; y hubo casos en que diputados con credenciales arregladas a la ley fueron tachados por falta de patriotismo o motivos semejantes. No faltaron, a pesar de todo, quienes por su destreza o disimulo, llegaron a ingresar en las Juntas Preparatorias que empezaron el 29 de marzo de 1826 con sesentaicinco diputados calificados. Entonces, el Consejo de Gobierno que representaba al Libertador en el ejercicio del Poder Ejecutivo y de acuerdo con él, quiso asumir la función de entidad revisora de las credenciales ya aprobadas, bajo el pretexto de que el juramento de los diputados debía ser hecho con carácter obligatorio ante él.

Surgió en las Juntas Preparatorias un ardoroso debate sobre tan grave exigencia. Se propagó el rumor de la inminente retirada de Bolívar como expresión de su descontento. La ira del Libertador hállase simbolizada en esta frase de una carta suya al Prefecto Gutiérrez de la Fuente: "¡Qué malditos diputados ha mandado Arequipa!" (7 de abril). En las Juntas triunfaron los gobiernistas. Quedaron nulos los poderes de todos los diputados que habían tomado una actitud heterodoxa. Pero, ello no obstante, de acuerdo con Bolívar y el Congreso, cincuentaidós miembros de la mayoría "purificada" solicitaron el 21 de abril, la suspensión del Congreso dentro de la finalidad de hacer luego, algo así como un plebiscito ya que la ciudadanía debía opinar sobre distintos asuntos relacionados con la Carta política y con el futuro Presidente de la República. El Libertador aprobó la petición el 27 de abril. Las Juntas Preparatorias terminaron el 1º de mayo de 1826. Fue un caso de suicidio o "harakiri" político masivo.[7] Estos diputados fueron llamados "los persas", aplicándoseles el apodo que obtuvieron los sesentainueve miembros de las Cortes españolas que, invocando una costumbre antigua de ese país, en un manifiesto pidieron a Fernando VII en 1814, el receso de ellas. Lo ocurrido entonces es una de las muchas pruebas que desmienten a quienes dicen que, al iniciarse la República, ella no fue sino una serie de archipiélagos regionales aislados.

Los nombramientos parlamentarios de 1835 y 1836

Otra excepción a la crónica auto-calificación de los miembros del Parlamento, hállase en las Asambleas de Sicuani (Estado Sur-Peruano), Huaura (Estado Nor-Peruano) y Tacna (Confederación Perú-Boliviana) en 1835 y 1836. Todas ellas fueron manejadas por el Protector de dicha entidad política, Andrés Santa Cruz. Este caudillo llegó al extremo de dar los nombres de quienes se reunieron en el terruño de Vigil, si bien mantuvo el sistema indirecto para la nominación de electores y la votación de éstos para designar a los diputados en los dos Congresos que precedieron al de Tacna.

7. M. F. Paz Soldán. *Historia del Perú Independiente*, Segundo período, 1822-1827, tomo II. El Havre, 1874, pp. 57-61. Incluye una valiosa documentación.

Las amenazas de dictaduras parlamentarias

Hubo, en cambio, períodos en que, por el contrario, las mayorías quisieron enfrentarse al Ejecutivo, y crear, de hecho, dictaduras parlamentarias. Ello ocurrió, por ejemplo, en la época de la Convención Nacional de 1833, al finalizar el primer gobierno de Gamarra. Análogas situaciones se produjeron de 1837 y 1838-1839 contra Castilla y en 1867 contra Prado. Tanto en 1838 como en 1867 llegaron a discutirse mociones para declarar la vacancia de la Presidencia de la República. Fue entonces cuando se introdujeron en la maquinaria constitucional peruana —que había seguido el modelo presidencial de Estados Unidos— algunas piezas del régimen parlamentario europeo con el objeto de poner frenos al caudillaje, entre ellos el voto de censura a los Ministros.

Cuando después de una sublevación vencedora, se convocaba a elecciones para Presidente de la República y para Congresos ordinarios o Constituyentes, la libertad en las calificaciones hacía viable y, a veces hostiles, al caudillo de turno. La marcha de los acontecimientos permitió, en más de una ocasión, el crecimiento en el número de los opositores; o que, por el contrario, como ocurrió en 1847, mediante arreglos secretos, resultara incrementado el número de los gobiernistas.

El insólito fenómeno del Congreso de 1860

Muy valioso resulta históricamente lo acontecido en torno del Congreso en 1860 ya que de él nació la Carta política de más larga duración en el Perú hasta 1919. Surgió esta Asamblea después de que la Convención Nacional de 1855-1857 había sido disuelta por la fuerza y después de que el Parlamento de 1858-1859 orientó sus tareas hacia un enconado forcejeo político inmediatista. Una vez más se produjeron irregularidades en las calificaciones en 1860. El representante por la provincia de la Convención, Pío B. Mesa, las denunció públicamente, y enumeró los casos resaltantes en tan notoria actividad.[8]

8. *Manifiesto del Representante por la provincia de la Convención, Pío B. Mesa.* Lima, Imprenta de "El Comercio" por José M. Monterola, 1860, pp. 4-17.

Sin embargo, no obstante la criba, trece diputados liberales se salvaron. Lucharon intensamente y su número aumentó. Uno de los jefes de ellos, José Silva Santisteban, ha narrado en un texto que se conoce muy poco, cómo lograron la victoria según su punto de vista. "Jamás Asamblea alguna —escribió Silva Santisteban en las páginas finales de la tercera edición de su *Curso de Derecho Constitucional*—, se ha instalado bajo peores auspicios. Hija de un golpe de estado y un plebiscito, destinada a demoler el edificio de la Convención Nacional (de 1855-1857) y dirigida por un prelado (Bartolomé Herrera) cuyas ideas absolutistas eran de todos conocidas, tenía contra sí la opinión pública; y, de otro lado, veía delante de sus ojos el palpitante ejemplo de los Congresos disueltos y la victoriosa espada del general Castilla. Comenzó, pues, pisando sobre un terreno movedizo que se hundía bajo sus plantas y hubo de marchar muy pasito a pasito, con gran tiento y exquisita cautela para no perderse y arrastrar consigo la suerte del país. Al cabo logró salvar del naufragio las libertades públicas, vencer al vencedor de la Palma y Arequipa y dar a la nación instituciones positivas, liberales y susceptibles de fácil mejora".

Según Silva Santisteban, la victoria del grupo al que perteneciera estuvo en lo siguiente: el proyecto de Constitución escrito por Bartolomé Herrera no logró una votación favorable; el fuero eclesiástico no pudo ser restablecido; y la autorización para la reelección presidencial no figuró en la Carta política de 1860.[9]

La composición de las Cámaras desde 1860

Dispuso la Carta política de 1860 que existieran los siguientes requisitos para el ejercicio del sufragio: haber cumplido 21 años de edad o estar emancipado; saber leer y escribir o ser jefe o maestro de taller; o tener alguna propiedad raíz; o pagar al Tesoro Público alguna contribución tácitamente, pues el sufragio de los analfabetos quedó autorizado. Los indios eran nominalmente dueños de sus propiedades raíces y pagaban contribuciones directas. Ordenó también

9. José Silva Santisteban. *Curso de Derecho Constitucional*, tercera edición. París, A. Bouret, 1874, pp. 248-249 y 372-373.

la Constitución, que el Poder Legislativo fuese ejercido por un Congreso compuesto de dos Cámaras, la de senadores y la de diputados (Art. 44 y 45).

Todas las provincias tenían el derecho por medio del sufragio indirecto (que desde 1896 se convirtió en directo) para elegir un diputado; a las más populosas correspondía un diputado más por cada treinta mil electores o fracción que pasara de quince mil (Art. 46).

Los departamentos enviaban al Senado cuatro, tres y dos senadores según el número de sus provincias y uno las litorales (Art. 48).

Por ley de 9 de febrero de 1863, y en vista de los Censos remitidos por el Poder Ejecutivo, el Congreso fijó en ciento sesentiuno el número de diputados que debían ser elegidos por las ochenta provincias. Leyes posteriores crearon nuevas circunscripciones de ese tipo, a veces por el interés de entregar curules a determinados ciudadanos. En 1919, al surgir el golpe de Estado del 4 de julio, las provincias eran ciento doce y los diputados ciento treinta. La Constitución de 1920 fijó, saludablemente, en ciento diez el número de diputados.

Entre los requisitos para ser Diputado estaban: ser peruano de nacimiento y ciudadano en ejercicio, haber llegado a los veinticinco años de edad, ser natural del departamento o tener en él tres años de residencia y poseer una renta de quinientos pesos o ser profesor de alguna ciencia.

Los miembros del Congreso de 1860, al enunciar estas normas, que no existían en la Carta política de 1856, se inspiraron en razones inmediatistas. Quisieron cerrar el camino a algunos peruanos naturalizados que habían actuado en política. También buscaron eliminar a favoritos del gobierno y empleados de Lima agraciados anteriormente con asientos parlamentarios y que ni siquiera eran conocidos en las provincias que representaban. El principio de la residencia fue interpretado después con latitud creciente. Se creyó que bastaba la residencia pasada, no obstante que la Constitución no hablaba de *haber tenido* sino de *tener* dicho requisito y así constó claramente en el *Diario de Debates*. Más tarde, la residencia no fue

exigida en muchos casos. En las páginas de este ensayo dedicadas al funcionamiento del Congreso entre 1895 y 1917 se darán referencias acerca de estas anomalías.

La base electoral sobre la cual se sustentó el funcionamiento de la Carta de 1860 en lo que atañe a la Cámara de Diputados, recibió críticas severas apenas comenzó a funcionar sobre la base del principio de los Colegios Electorales. Dijo José Silva Santisteban:

> "La elección por provincias tiene un vicio radical, a saber, falsea la base del sistema, dando igual representación a diputados que han obtenido una enorme desigualdad de sufragios y excluyendo muchas veces a quienes alcanzan mayor número que otros que entran a ser legisladores. Este vicio es de irrefragable evidencia en el Perú, por la gran diferencia de población de nuestras provincias: Las hay de 80 mil habitantes y hasta de 7 mil. ¿Cómo equiparar, pues, una representación a otra, tomando por base el número? Supongamos en un mismo departamento un Colegio Provincial compuesto de 120 electores y otro de 25; éste proclamará diputado al que obtenga 13 votos, mientras que en otro, aún cuando uno de los candidatos alcance cuatro veces este número, no podrá ir a la Cámara; y luego, en las decisiones, el voto de ese diputado de los 13 sufragios pesa tanto como el de los 61. Poned frente a frente un diputado de Islay, Alto Amazonas, Jaén o Callao, con otro de Lima, Chota, Jauja o Huancané; y veréis cuánta variedad de mayorías!
>
> "Se falsea igualmente el sistema representativo y democrático. En efecto, un Congreso debería ser genuina imagen de la nación, bajo todos sus aspectos, con sus mismas ideas y preocupaciones y sus diferentes partidos políticos; y no es así, un Congreso formado de esta manera, representa, cuando más, las facciones que logran triunfar en las provincias, o imperar en un momento de audacia, o intriga, y suele estar saturado de un espíritu de provincialismo mezquino y funesto. Mas todavía, no expresa siquiera la voluntad de las verdaderas mayorías, por cuanto da pábulo a las abstenciones y al in-

diferentismo eleccionario. Supongamos que se abstiene de votar una tercera parte de los ciudadanos; bastará para la proclamación la mitad más uno de las otras dos terceras partes, por cuanto el cómputo se verifica únicamente sobre los sufragios emitidos; de manera que, una tercera parte de los ciudadanos vendrá a decidir de la elección. Y este vicio es más grave en la elección indirecta, porque entonces son los Colegios Electorales los que pueden resultar formados por una tercera parte de los ciudadanos; y, como para la elección de diputado basta la mayoría del quorum, el cual nunca pasa de los dos tercios, tendremos en último resultado, que puede haber diputados que apenas lleguen a representar por una sexta u octava o novena parte de los ciudadanos de su circunscripción".[10]

Autenticidad e inautenticidad en la vida parlamentaria

El cuadro que va a ser exhibido en seguida sobre impuras realidades electorales no implica una negociación del hecho de que hubo muchas veces comicios auténticos y de que llegaron al Parlamento hombres verdaderamente representativos.

A la existencia de un clima sano en la vida del Poder Legislativo en una primera época —se refirió Mariano Felipe Paz Soldán— cuando se ocupó del undécimo Congreso extraordinario, y después ordinario, del 6 de agosto de 1847 hasta el 9 de marzo de 1848: "En este año todavía costaba dificultad aceptar una diputación a los que realmente eran naturales o vecinos de las provincias del interior. El gobierno y las juntas preparatorias necesitaban conminar a los elegidos a fin de que se presentaran en la Cámara a desempeñar su cometido porque para muchos era un verdadero gravamen el cargo; las calificaciones se hacían con facilidad, salvo cuando en las actas de elecciones se encontraban notables faltas, se declaraban nulas".[11] Debe tomrse en cuenta que aquí alude a una época de re-

10. Silva Santisteban, ob. cit., p. 224.

11. Mariano Felipe Paz Soldán. *Efectos de los partidos en los Congresos del Perú*, en *Revista Peruana*, Lima, v. IV, p. 419. Nótese la diferencia entre las frases aquí reproducidas y la dedicatoria del mismo ensayo a quienes integraron el Poder Legislativo en 1878.

lativa pacificación y concordia bajo la primera administración de Castilla.

De lo que se trata aquí es de probar que hubo significado auténtico en el triunfo de algunos parlamentarios. Pero van a ser enumeradas, en seguida, algunas oscuras notas generales sobre el funcionamiento del sufragio entre 1827 y 1895.

Por lo demás, importa recordar con toda claridad, que la suplantación o la adulteración del voto popular no fueron calificadas por muchas personas en todas las épocas como un delito execrable. Ciudadanos honestos en su vida privada, caballeros orgullosos, hallaron en tales recursos, instrumentos utilizables y a veces necesarios para lograr sus objetivos políticos, quizás convencidos de que sus finalidades eran equivalentes al bien común, es decir a sus propios intereses.[12]

Con las advertencias que están formuladas en los párrafos anteriores, es lícito buscar plena luz en los entretelones de la verdadera historia del procedimiento electoral en el Perú. Pero no sería justo realizar este frío análisis sin tomar en cuenta las premisas del liberalismo como doctrina aceptada como principio desde la fundación de la República. De acuerdo con ella, el individuo como tal —y por lo tanto el ciudadano— era, en sí, dueño de un conjunto de derechos, sin que este enunciado tomase en cuenta las diferencias sociales, económicas, raciales y geográficas en países como el nuestro. El ejercicio de aquellas facultades no debía estar entorpecido. La

12. Esta clase de cosas ocurrieron en muchos países. He aquí un fragmento de la novela *Rojo y Negro* de Stendhal: "El barón (de Tully) presidía un colegio electoral; tuvo la idea luminosa de escamotear los pedacitos de papel en que estaban los votos de uno de los partidos. Pero para que hubiese compensación los iba reemplazando por otros pedacitos de papel en los cuales iba un nombre que le era grato. Aquella maniobra decisiva fue notada por algunos electores que se apresuraron a felicitar al barón de Tully ... El pobre barón se escabulló. Si nos deja tan pronto es para ir a la casa del señor Conte (célebre prestidigitador) dijo el Conde Analvet y todo el mundo se echó a reír". (Stendhal. *Rojo y Negro.* Buenos Aires, Ediciones Argonauta, 1945, p. 276). El mismo Stendhal en la segunda parte de su novela *Luciano Leuwen* narró las peripecias electorales de este personaje como impuro agente del Ministro del Interior en algunas provincias durante el reinado de Luis Felipe, provisto del arma entonces nueva del telégrafo.

igualdad teórica ante la ley no presentaba en la vida cotidiana sino restricciones que el atraso en las costumbres sociales imponía, entre ellas el mantenimiento de la situación inferior legal, educacional y social de la mujer. Como reacción frente al régimen político colonial extinto, se creyó justo reducir al mínimo posible la vigencia del Estado. La iniciativa individual era considerada como un elemento básico. El hombre dejado a sí mismo y llevado por su íntima aptitud para la bondad y el acierto, tenía abierto el camino que debía llevarlo a la justicia y a la equidad.

Se ha insistido muchas veces en el resultado desfavorable que este ideario tuvo en el terreno económico y social. El fuerte se impuso sobre el débil: el patrón sobre el artesano o el obrero; el propietario sobre el inquilino; el rico sobre el pobre.[13] La libertad tan ansiada, y objeto de múltiples discursos, proclamas y poesías, fue, con demasiada frecuencia, la libertad de la riqueza, la libertad del poder político, la libertad de la propiedad. Las doctrinas filosófico-políticas importadas de Francia y Estados Unidos también tuvieron consecuencias paradójicas en la vida cívica.

El sistema del sufragio hasta 1896

Inútil sería enumerar las numerosas leyes electorales expedidas a lo largo de esta etapa primera, anexas a nuevas Constituciones o, a veces, posteriores a ellas.[14]

13. "Pero tal cosa no puede ser posible (la existencia de la opinión pública) si las dos terceras partes de la población del país desconocen el idioma oficial, no tienen idea de lo que es un Estado constitucionalmente organizado y permanecen desconfiados y hostiles frente a todas las artimañas políticas. Los indios del interior del país oponen resistencia a la autoridad sólo en casos extremos, siempre la obedecen y sólo eligen a los candidatos que se les ordena elegir. Muy a menudo se les ahorra el trabajo, pues las actas del sufragio son preparadas en la capital del departamento y a veces también en Lima". (Ernst W. Middendorf. *Perú*. Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1973, tomo I, p. 251).

14. Las leyes hasta 1859 en el v. I de *Colección de Leyes, decretos y órdenes publicadas en el Perú desde el año 1821...* Lima, F. Bailly, 1861-1872, 16 vols. José Félix Aramburú. *Derecho electoral, antecedentes históricos y aplicaciones a la nueva ley*. Lima, "La Opinión Nacional", 1915.

Hasta 1896 el proceso del sufragio comenzaba por la formación del registro, entregada, por lo general a las autoridades edilicias y, en pocos casos, a las autoridades políticas o a juntas compuestas de funcionarios municipales, políticos y judiciales de la localidad: el alcalde, el juez, el gobernador. Esas juntas estuvieron constantemente dominadas por las pasiones y los intereses locales, regionales o capitalinos. Hubo ocasiones en que no cumplieron su misión legal porque obedecieron a exigencias enviadas de Lima, falsificaron las listas de ciudadanos para ayudar a su bando en ellas mediante la inclusión de individuos muertos e incapaces, y eliminaron a personas que tenían expedito su derecho.

No hubo supervigilancia sobre el registro cívico a cargo de las autoridades locales.

En lo que atañe a la génesis de las mesas receptoras de sufragio, el régimen seguido fue, en muchísimas oportunidades, inaplicable. Dentro de un concepto idealista acerca de la situación del país, se creyó acertado establecer un sistema eminentemente democrático. De acuerdo con estas ideas, los ciudadanos con el derecho a votar, luego de oír —según lo señalan las primeras leyes electorales— una misa del Espíritu Santo, elegían a los miembros de cada una de dichas mesas. Así reunidos en la plaza pública, sufragaban en favor de los integrantes de lo que se llamaba "la mesa permanente". Venían a efectuarse, pues, dos elecciones. Una era preliminar, en relación con la mesa. Constituida ésta y ante ella se votaba por los electores que en cada distrito formaban un Colegio Electoral. Estos ciudadanos, en una instancia posterior, reunidos en la capital de la provincia, debían escoger entre los candidatos a las Senadurías, a las Diputaciones y a la Presidencia de la República. Tan importantes actos degeneraron en muchísimas ocasiones en auténticos combates. Desde la víspera se reunían en locales "ad-hoc" los clubes electionarios, formados por gente asalariada o inconsciente, con la finalidad de asaltar las mesas al día siguiente temprano; porque todo el empeño consistía en arrojar a los adversarios de la plaza pública.

Una vez obtenida esta conquista, era fácil manipular el resultado que daban las ánforas. La elección estaba terminada de hecho.

Verdaderas batallas campales decidieron así por la fuerza y muchas veces con el auxilio de las autoridades, el resultado del sufragio. La costumbre de que se reunieran los clubes electorales en locales adecuados próximos a la plaza pública y el asalto a los instrumentos del voto eran llamados "el encierro y la toma de mesas".

Capturadas ellas muchas veces por asalto, los ciudadanos sufragaban por medio del voto público. Naturalmente, los protagonistas de tales escenas tenían a su disposición el registro cívico y solían impedir el acceso de los adeptos del partido contrario. Sólo concurrían a votar en esas ocasiones —o se suponía que habían concurrido— los del bando triunfante.

Más tarde, con los electores ya nominados, se formaba en la capital de la provincia el Colegio Electoral Provincial, que era una autoridad completamente autónoma. Unos a otros de sus miembros calificaban los títulos con los que habían sido premunidos. Luego nombraban una mesa directiva. Ante ella, los electores elegían Senadores, Diputados y Presidente de la República. Los candidatos favorecidos recibían una copia del acta de sesión. Este documento venía a ser una credencial. No había ninguna instancia de provincia o departamento encargada de vigilar tales actos. La única entidad que gozaba de dicho atributo, era el Congreso mismo que, días antes de instalarse, se reunía en Juntas Preparatorias. La auto-calificación parlamentaria era, pues, de acuerdo con las Constituciones anteriores a 1860 y con la ley del 13 de abril de 1861 —que con enmiendas adjetivas y con breves intervalos rigió hasta 1895 —una realidad entronizada. Importa mucho hacer notar la longevidad de la ley de 13 de abril de 1861 que —sin tomar en cuenta las importantes salvedades hechas en la frase anterior— alcanzó una vigencia asombrosa de treinta y cinco años. La explicación se halla en el artículo 85 de ella cuyo texto decía: *"Las Cámaras Legislativas son las únicas competentes para resolver sobre la validez o nulidad de las elecciones y para calificar a sus respectivos miembros"* (el subrayado es nuestro). "No obstante, en las actas electorales, podrá anotarse, a petición de uno o más electores, cualquiera circunstancia de gravedad que ocurriera en las elecciones". La ley, ya en artículos anteriores, había sido muy clara en relación con los miembros del

Senado. De acuerdo con el artículo 63, "el escrutinio y la regulación de votos y la proclamación de los Senadores se verificarán por la Comisión Permanente del cuerpo legislativo; y estando reunido el Congreso por la Cámara de Senadores a la cual corresponde la calificación de sus miembros". De otro lado, en lo referente a la decisión de diputados, la misma ley empezaba por dar una imagen engañosa. De acuerdo con el artículo 49, al presidente del Colegio Electoral Provincial correspondía proclamar al diputado o diputados electos. La ley nada decía en seguida; pero más de treinta artículos después consignó el decisivo artículo 85 ya citado.[15]

Después de que empezó la vigencia de la Constitución de 1860, la importancia decisiva de la continuidad que las calificaciones parlamentarias sancionaban pareció quedar cortada por la inestabilidad política. La sublevación popular de 1865 derrumbó el sistema vigente en la vida legislativa desde 1862. El Congreso Constituyente de 1867 salió de la nada. La contraofensiva conservadora generó un régimen totalmente nuevo en 1868. Sin embargo, a partir de 1872 y hasta la guerra con Chile —no obstante conspiraciones y revueltas menos vigorosas que en el pasado— vino una continuidad en la sucesión de los Congresos. Sabido es que la Carta de 1860 salió y ordenó la renovación de la Cámara de Diputados por tercios; y el hecho de que dos tercios de los representantes anteriores a cada elección permaneciese en sus curules, ayudó a la orientación a veces monolítica de las calificaciones parlamentarias. También creó anormalidades la circunstancia de que, como la duración del mandato del Presidente de la República era de cuatro años y la renovación parcial de la Cámara de Diputados se producía en la mitad de su período, muchas veces exhibiera él su voluntad de influir en esas decisiones para asegurar su propia injerencia ulterior en la selección de quien debía sucederle.

Ambas ramas del Legislativo abusaron de este privilegio, ya que tomaron la costumbre de incorporar a los partidarios de la mayoría dominante, así como la de descartar a los adversarios. Para

15. El texto íntegro de esta importante ley en F. García Calderón. *Diccionario de la Legislación Peruana*. París, Laroque, 1879, v. I, pp. 819-820.

ello no era necesaria causal legítima alguna. Bastaba el hecho de que estos últimos no fueran adictos a la mayoría. Cuando se presentaban credenciales duales, y aún triales, eran ellas revisadas por una comisión que emitía un dictamen, por lo general, inspirado en móviles políticos. Es decir, muchas veces resultó favorecido, sin justicia, el candidato partidario de la mayoría. Además, se presentaban en la tribuna los distintos postulantes para defenderse y para combatir el alegato de su adversario. En seguida, hacía uso de la palabra el presidente de la comisión dictaminadora o algún amigo oficioso. Por último, la Cámara a través de un voto mudo, declaraba legal una de las credenciales. Las dualidades y las trialidades eran, por lo general, formadas por los expulsados de la plaza pública que se reunían en otro lugar. De allí emanaba un doble o triple juego de colegios electorales y de procesos; y por lo tanto surgía un múltiple número de credenciales. Era, repetimos, atribución exclusiva de las Juntas Preparatorias de cada rama del Poder Legislativo resolver cuál de los procesos era el legítimo. Pero es útil insistir, dicho examen frecuentemente no resultó imparcial, objetivo y jurídico, de acuerdo con los argumentos y las pruebas exhibidas por los candidatos. Basábase, en la mayor parte de los casos, en intereses políticos, o sea, en compromisos preexistentes con la mayoría. Esta situación fue denunciada muchas veces. En el discurso de apertura del año académico de 1903 en la Universidad de San Marcos, José Matías Manzanilla, declaró: "La mentira política en el registro de los ciudadanos, en la composición de los cuerpos electorales, en las votaciones y en los escrutinios no desaparecía con *el acrecentamiento del poder de unas Cámaras sobre las cuales flota el recuerdo de las dualidades y de las infinitas miserias de las calificaciones*" (el subrayado es nuestro).[16]

16. José Matías Manzanilla. *El Poder Legislativo en el Perú*. Lima, Imprenta La Industria, 1903, pp. XVIII y XIX. Aunque en sus libros sobre Derecho Constitucional, Luis Felipe Villarán soslayó la realidad dentro de un planteamiento formalista, su hijo Manuel Vicente Villarán, la pintó con toda valentía en su artículo "Costumbres Electorales", publicado en *Mercurio Peruano*, Nº 1, julio de 1918 y reproducido en *Páginas escogidas*. Lima, P. L. Villanueva, 1962, pp. 197-205.

El caso de las elecciones de 1872

Hubo, por cierto, según se advirtió ya y siempre debe tenerse en cuenta, muchos ciudadanos que llegaron al Congreso y a la Presidencia de la República amparados por un respaldo legítimo y en elecciones verdaderas. Pudieron darse casos en los que se juntaran el apoyo popular y argucias consuetudinarias, incluida la distribución de dinero. Eso ocurrió en las violentas elecciones de 1871-72 que otorgaron el triunfo a Manuel Pardo y sus listas parlamentarias, cuestionadas por la existencia de numerosas dualidades y trialidades. Narra en sus memorias José Rufino Echenique, actor y testigo de lo que entonces ocurrió:

> "Se acercaba la época en la que debían reunirse las Juntas Preparatorias para que los dos tercios existentes del Congreso, calificaran al tercio elegido, y como le ofrecí al Dr. Arenas (Antonio Arenas, candidato presidencial nominalmente auspiciado por el Presidente José Balta. J. B.), vine de Chile con antelación. Por sólo nuestros trabajos personales y por la correspondencia que teníamos con los representantes de esos tercios, contábamos con la mayoría de los de ambas Cámaras. Mas llegaban los diputados y senadores y, encontrándose con la inacción e indiferencia del Gobierno, que llegó al grado de mandarles él (presidente) ni sus ministros una tarjeta de bienvenida como era de inveterada costumbre, algunos de ellos resentidos por eso y siendo bien agasajados por Pardo, se le plegaron, aun faltando a los compromisos que con nosotros tenían. La primera calificación de una y otra Cámara debía dar la idea de cuál sería el resultado de la elección, pues es claro que el partido que triunfara en ella aumentaría progresivamente su mayoría. En Diputados, la primera cuestión fue la recepción de un Diputado suplente que pertenecía a nosotros; y, sin embargo de ser de ley, le perdimos por un solo voto; claro es, pues, si el Gobierno nos hubiera ayudado, no hubiera sucedido tal cosa y la mayoría era nuestra. En Senadores, usando de un ardid, los adictos a Pardo propusieron que se considerasen como calificados a los señores La Fuente, Althaus y Montero (el Mariscal Antonio Gutiérrez de la Fuente,

> don Emilio de Althaus y el Capitán de Navío Lizardo Montero por los departamentos de Tarapacá, Ica y Piura. J.B.) por ser unipersonal. Contaron, naturalmente, con que, siendo el primero amigo íntimo mío y el segundo, mi pariente y protegido por mí, no me opondría. Así sucedió, y aunque ellos con eso contaron con dos votos, los de los últimos, el primero era nuestro y ganaron poco, porque aún el segundo tenía la influencia que me serviría en algunos casos. Continuando la calificación en Diputados triunfaron como era consiguiente, los de Pardo".[17]

En esta Cámara, el jefe del grupo anti-civilista, Luciano Benjamín Cisneros, se dejó engañar. Pactó con sus adversarios la incorporación alternativa de Diputados del uno y del otro partido; pero detrás de los suplentes por Cerro de Pasco y Piura, señores Vidal y Carrión, se calificó todo entero el tercio de los adeptos de Pardo.

Después de establecida la paz, al ser trágicamente vencido el motín pretoriano de los hermanos Gutiérrez, llegó para el Congreso la oportunidad de elegir la Comisión de Cómputo Electoral en momentos en los que la mayoría parlamentaria correspondía ya al civilismo y ni uno solo de los hombres que en días anteriores habían quedado señalados por su simpatía por los candidatos Manuel Toribio Ureta y Antonio Arenas alzó su voz contra ese escrutinio que eliminó, como tantas veces ocurriera cuando la Ley de 1861 estuvo en vigencia, a todos los Colegios Electorales duales —legítimos o no— ajenos a la candidatura presidencial imperante, en este caso la de Manuel Pardo, cuyo triunfo absoluto el Parlamento sancionó.[18]

La mayoría civilista en el Parlamento en 1872 continuó dominante, gracias al sistema de la auto-calificación, hasta 1879.

Las transformaciones en las mayorías parlamentarias

Se inicia pues, en 1872, una nueva etapa en la historia de las mayorías parlamentarias. En los años anteriores, ellas tuvieron dis-

17. José Rufino Echenique. *Memorias para la historia del Perú.* Biblioteca de la República, editada por Jorge Basadre y Félix Denegri Luna, Lima, 1952, pp. 321-322.

18. Alberto Ulloa Cisneros. *Escritos Históricos.* Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1946, pp. 395-397.

continuidad. Hubo, en el primer Congreso Constituyente, variantes entre liberales doctrinarios, riva-agüerinos y bolivarianos. Luego, entre 1827 y 1828, lucharon centralistas y federalistas, partidarios y enemigos del régimen de La Mar. A lo largo de la primera administración de Gamarra, se definió la pugna no sólo parlamentaria sino periodística entre los gobiernistas autoritarios y los fogosos liberales de la oposición. La Convención Nacional de 1833-34 fue el campo de los debates entre los partidarios de Orbegoso y los enemigos de éste. El Congreso de 1839 y 1840 aparece monolítico dentro de su gamarrismo. Durante la primera administración de Castilla (1845-1851) que restauró el Poder Legislativo después de un largo eclipse, las Cámaras se dividieron en torno del Consejo de Estado y de algunos Ministros. Echenique contó entre 1851 y 1853 con una mayoría conservadora sumisa y una oposición muy aislada, aunque gallarda.

Liberales radicales, liberales moderados, conservadores y reaccionarios irrumpieron briosamente en la escena del Poder Legislativo durante el período 1855-1862, en favor o en contra de su credo. A lo largo de los meses del conflicto con España, las diferencias más notables estuvieron entre representantes prudentes y representantes exaltados. De nuevo, liberales y radicales debatieron en 1867.

Fue opinión general que en los debates y votaciones del lapso 1868-1869 relativos al contrato Dreyfus, hubo compra y venta de opiniones y de votos en gran escala, azuzadas por las dos grandes fuerzas económicas en pugna, tanto la del comerciante francés como la de los consignatarios nacionales del guano.[19] En resumen, hasta 1872 la división lógica entre gobiernistas y oposicionistas fue, por su propia naturaleza, inestable, y el eventual conflicto doctrinario entre liberales y conservadores —escindidos unos y otros a su vez por varios matices y por la gravitación de intereses inmediatos— aunque siguió una línea no exenta de coherencia a lo largo de los años hasta 1867, adoleció de la falta de carácter permanente.

19. E. W. Middendorf. *Perú*. Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, vol. I, tomo II, *La costa*, pp. 142-143.

El Partido Civil, exponente de la burguesía surgida de los contratos del guano, del desarrollo de la agricultura costeña con la mano de obra servil china, del incremento en los bancos comerciales y del dominio sobre la vida universitaria, ostenta una faz no percibida antes en la historia de los Congresos nacionales. Se trata ya de un *partido:* es decir, de una entidad que no funciona ocasional o intermitentemente y que además se proyecta desde Lima sobre los distintos departamentos y provincias. Dueño de las mayorías, a partir de los días cruciales de 1872, su natural objetivo tenía que ser conservarlas.

El caso de 1878

Los abusos resultaron endémicos, y, a veces, ostensibles. La renovación del tercio parlamentario en 1878, durante el segundo gobierno del general Prado, suscitó un movimiento como jamás se había visto contra la fuerza de las mayorías de ambas Cámaras, al efectuar las calificaciones. Sin embargo, sólo uno de los diputados de la oposición anticivilista, o "partido nacional", logró ingresar. En Lima se libró la lucha más ardorosa. Por el Partido Civil fueron presentadas las candidaturas de cuatro eminentes ciudadanos: Ramón Ribeyro, Ignacio de Osma, José Unanue y Manuel Candamo. Frente a ellos combatió la fórmula "nacional" integrada por Alejandro Arenas, Juan Francisco Pazos, Buenaventura Elguera y José Casimiro Ulloa. La junta escrutadora del sufragio funcionó en el zaguán de la casa de su presidente, don José de la Riva-Agüero Looz Corswaren.

Cuando el voto de la Cámara aprobó la calificación y la incorporación de la lista íntegra primero mencionada y de otras de igual filiación, se produjo un rechazo tan notorio en la opinión pública que surgió el movimiento plebiscitario con la finalidad de eliminar al Poder Legislativo. Esta reacción fue cortada de inmediato por una norma draconiana. Fue la ley del 29 de octubre de 1878, según la cual los ciudadanos que iniciaran, secundaran o protegieran el desconocimiento del orden constitucional, o sea, en este caso, la protesta contra el Parlamento, quedarían como reos del delito de rebelión. Pero no transcurrieron muchos días después de que había sido calificada la supuesta elección de Lima y, en sesión de 20 de agosto, va-

rios diputados de la mayoría —Camilo Carrillo, Ricardo Wenceslao Espinoza, Julio Pflücker y Rico, Nicanor Rodríguez y Vicente Sousa— pidieron la reconsideración del dictamen. La mayoría, que había dado antes muestras de intransigencia ciega, aprobó dicha solicitud, y los cuatro magnates fueron separados del Parlamento.[20]

Los Congresos en la guerra con Chile

La continuidad del régimen parlamentario anterior a la guerra con Chile fue reanudada tan sólo en 1886, o sea, tres años después de firmada la paz. A lo largo de tan infausta contienda, hubo Congresos improvisados en Chorrillos, Ayacucho, Arequipa y Cajamarca. La Asamblea que aprobó el tratado de Ancón en 1883 exhibe la misma laera. Middendorf dice: "Los chilenos reconocieron este gobierno (el de Iglesias) después de acuerdos secretos provisorios; le despejaron la capital; y suscribieron con él el tratado de Ancón en virtud del cual el Perú cedía la provincia de Tarapacá y se liberaba Chile del gravamen de la deuda peruana que pesaba sobre los territorios cedidos. Luego el general Iglesias hizo su entrada en Lima (octubre de 1883). Se convocó inmediatamente a elecciones para el Congreso y *éstas se realizaron principalmente en Lima para ahorrar a las provincias esta molestia* (Subrayado por Jorge Basadre) El parlamento, improvisado de esta manera, se reunió después de algunos meses, ratificó el tratado de paz y nombró al general Iglesias como Presidente de la República con poderes extraordinarios y luego la Asamblea clausuró sus sesiones".[21]

El sufragio de los indígenas

Las primeras Constituciones y leyes electorales no autorizaron el voto de los analfabetos en principio. Sin embargo, dieron su apro-

20. Alberto Ulloa Cisneros. *El proceso electoral de Lima de 1917.* Lima. Imprenta Torres Aguirre, 1917, pp. 9-11. En su libro, muy duro con el Perú, *In torno al mondo a bordo della regia corvetta "Garibaldi", a i 1879, 80, 81, 82,* 2 v., el viajero italiano Felipe Santini, cuenta sus impresiones sobre los debates pintorescos y lamentables que originaba la auto-calificación de las credenciales en el Congreso.

21. Middendorf, obra citada, v. I, p. 275.

bación al de los indígenas y mestizos hasta una determinada fecha en que calcularon debía estar resuelto el problema de la educación de aquellas masas.

El debate más significativo sobre este asunto fue el que sostuvieron Bartolomé Herrera y Pedro Gálvez en 1849. En las elecciones parlamentarias de ese año, Herrera obtuvo la diputación por Lima y Gálvez la de Pataz. Herrera presidió su Cámara. Notables fueron los debates que ambos tuvieron cuando se discutió en Cámaras reunidas un proyecto de reforma constitucional.

Este proyecto otorgó el derecho del sufragio únicamente a quienes supieran leer y escribir, excepto los indígenas y mestizos hasta el año de 1860. Una ley especial, la ley electoral, había concedido a los indios y mestizos analfabetos el ejercicio de la ciudadanía.

Herrera pronunció un notable discurso en la sesión del 6 de noviembre de 1849 para exponer su doctrina. El derecho (dijo) no tiene su origen en la voluntad humana, sino en la naturaleza. No era un castigo a los indígenas y mestizos declarar que no podían votar porque se puede carecer de un derecho no sólo por delito, sino también por incapacidad natural. La naturaleza humana en todos es la misma; pero cada ser humano se desenvuelve según sus facultades. El niño y la mujer ven restringidos sus derechos civiles: así también el analfabeto debe carecer de derechos políticos, aunque forma la mayoría de la población del país. Ninguna nación bien organizada concedió en una etapa de calma el sufragio universal. El ateniense que no sabía leer y votó por el ostracismo de Arístides cansado de oír que lo llamaban "el justo", es todo un símbolo. Cuando hay cien habitantes y sólo diez saben leer y escribir, ellos dan a los otros noventa los votos. "¿No es esto lo que pasa señores? (agregó inmediatamente después)". "¿No es ésta la verdad? ¿No es lo que vemos? Invoco el testimonio de cada uno de los miembros del Congreso". (Y, según la versión publicada del debate, una voz exclamó "Cierto" y hubo un rumor de aprobación).

Negar el sufragio a la mayoría de los indios (continuó diciendo) no es degradarlo; darles participación en la política es la verdadera obra maldita de degradación y de repugnante envilecimiento de esa

raza infeliz. En esclava, en bestia o máquina será ella convertida. En seguida, después de refutar la limitación cronológica puesta en la fecha de 1860 que incluía el proyecto, objetó la vaguedad de la palabra "mestizo" y la separación creada entre los analfabetos en general y los grupos raciales a los que se trataba de singularizar. ¿Por qué se había excluido a los blancos, negros, mulatos cuarterones y demás castas? Esta reflexión le sirvió para pronunciar palabras de afecto a los negros. A continuación dijo: "Yo también amo a los indios; he vivido algunos años entre ellos; he oído sus gemidos; he recibido sus suspiros en mi corazón y en la vida práctica he mezclado mis lágrimas con las suyas"... "Empléese una buena porción de la renta pública en escuelas. Instrúyase, edúquese al indio y se mejorará su condición. De otro modo, nuestros deseos laudables, por hermosos que sean, serán siempre estériles: porque donde quiera que un hombre estúpido esté colocado al lado de otro que haya cultivado su inteligencia, si no ha llegado éste a un grado de probidad que no es común entre los hombres, habrá siempre una víctima y un verdugo. Educación, educación, señores, para los indios; y por lo que hace a derechos, reconozcamos que nosotros no podemos hacer más que declararlos cuando existen y que sólo Dios puede crearlos". Con estas palabras terminó el discurso.

A lo largo de él, Herrera refutó conceptos que habían emitido, a favor del sufragio de los indígenas y mestizos analfabetos, Juan C. Cavero, diputado por Parinacochas, Mariano Gómez Farfán, diputado por el Cuzco y Enrique Gamboa, diputado por Paruro.

En la sesión del 7 de noviembre, presidida por Herrera, Pedro Gálvez impugnó sus ideas. Negó la capacidad fuera el origen del derecho. El derecho de alimentarse no proviene de la capacidad de tomar alimentos ni es posible pedir a cada uno sus títulos de capacidad antes de permitirle la libertad de obrar. Lo que puede exigirse para la acción humana es razón para conocer y precisamente la antedicha libertad. Si la ley demanda requisitos ficticios, establecidos por la sociedad misma para ejercer un derecho natural, es injusta y opresiva. La aptitud para elegir no depende del conocimiento de la escritura. Pueden relacionarse con ella la edad o el estado mental pero no este requisito, ya que con el mismo criterio habría

que exigir el conocimiento del Derecho Público. "Se teme (expresó más adelante) que diez hombres echen en el ánfora cien votos por noventa manos, y no se teme el confiar exclusivamente a esos diez hombres el destino de los otros?" Todo individuo tiene capacidad para algo; y aunque así no fuera, no se puede declarar a los menos capaces absolutamente incapaces y a los más capaces absolutamente capaces. "Yo apelo al mismo principio de la dignidad humana que proclamó el señor Herrera para acusar de atentatoria contra la personalidad del hombre y la nobleza de su destino, la ley que, dividiendo la humanidad en dos porciones, confía exclusivamente a una la dirección de la otra, sometiéndola a perpetua tutela". El discurso terminó con una declaración de amor al indígena y una defensa del negro cuya libertad demandó.

La votación fue favorable a la doctrina de Gálvez por 96 contra 19 votos (7 de noviembre).[22]

El sistema vigente después del triunfo parlamentario de Pedro Gálvez duró, con leves alternativas, hasta la Constitución de 1860, acerca de la cual ya se trató. Como a propósito de los indios, podría alegarse que, en principio, eran muchas veces decenas de las parcelas de tierra por ellos cultivadas a pesar de estar dentro de latifundios, o que la contribución personal fuertemente revivida, a veces por decreto, en la trayectoria republicana, de hecho siguieron como comparsas en las jornadas electorales. La reacción contra el sistema generador de los grandes abusos previstos por Herrera, hizo que en la ley electoral de 1890, frustrada por el golpe de Estado de 1894 y por la sublevación de 1895, quédase abolido aquel derecho por iniciativa de Isaac Alzamora sin que nadie adoptase la posición de Pedro Gálvez. La ley de 1896, cuya génesis y cuyo contenido serán estudiadas en seguida, ordenó que "ejercen el derecho de sufragio los peruanos mayores de veintiún años o casados que no hayan llegado a esa edad, que sepan leer y escribir y estén inscritos en el Registro Cívico de su domicilio".

22. *Historia de la República.* Sexta Edición, v. III, pp. 226-229.

CAPITULO II

LEYES ELECTORALES PERUANAS (1890-1917) TEORIA Y REALIDAD

El sistema de las calificaciones parlamentarias en la etapa final del segundo militarismo (1890-1894). El caso de M.N. Válcarcel

Las elecciones del tercio parlamentario en la Cámara de Diputados, renovado periódicamente de acuerdo con la Constitución de 1860, debían pasar —según la ley de 1861, vigente hasta 1892— por el tamiz de calificaciones por los votos de los dos tercios ya existentes en dicha rama del Poder Legislativo.

Este sistema generó un curioso régimen político en los años inmediatamente anteriores al final del siglo. Mariano Nicolás Valcárcel, abogado arequipeño muy hábil, llegó a reunir a un grupo de amigos antes de llegar a la edad de los cuarenta años —había nacido en 1852—, sin el respaldo de una gran fortuna o de un gran prestigio social en Lima y consiguió el poder decisivo en la Cámara de Diputados.

Fue dicha agrupación la que logró oficializar en 1890 la victoria del candidato a la Presidencia de la República, Coronel Remigio Morales Bermúdez, y la de su lista parlamentaria en aquella rama legislativa. En las elecciones de 1890 y de acuerdo con los escrutinios oficiales en la Cámara de Diputados, las actas de los colegios electorales daban mil ochocientos cuarentidós votos en favor del militar Morales Bermúdez, en tanto que cuatrocientos sesentiuno apoyaban

al civilista Francisco Rosas y nueve a otros personajes. En cambio, todos los nuevos senadores incorporados entonces a esa Cámara fueron miembros del Partido Civil, excepto el Vice-Presidente Pedro Alejandrino del Solar que era de filiación morales-bermudista. El triunfador de la elección presidencial fue así —de acuerdo con el voto del Senado— Francisco Rosas, con novecientas veintinueve actas departamentales, mientras apenas doscientas ochentidós dieron mayoría a Morales Bermúdez y cuarentitrés a candidatos dispersos. Se trataba del mismo acto de sufragio, pero el criterio de una y otra rama del Legislativo era completamente opuesto al oficializar o al rechazar a los personeros de los partidos rivales. El Congreso proclamó sin escándalo a Morales Bermúdez después de que los Jefes de la guarnición de Lima firmaron unas actas y organizaron un desfile. El candidato Francisco Rosas felicitó al mandatario electo.[23]

Sebastián Pancorbo

Valcárcel se enemistó pronto con el gobierno de Morales Bermúdez que él contribuyó decisivamente a erigir. Las dualidades y "trialidades" abundaron en los comicios parlamentarios de 1892. Al hacerse las calificaciones, se efectuaron actos espúreos que incluyeron la incorporación de suplentes y se hizo notoria la pugna entre los genuinos miembros del Partido Constitucional —militar, gobiernista o caceristа— y el exclusivista grupo de la mayoría llamado "Círculo Parlamentario" que don Mariano Nicolás dirigió. Fue entonces cuando se habló de las "sesenta voluntades omnipotentes". Una directa alusión a lo aquí mencionado se halla en las páginas de la novela *Herencia*, de Clorinda Matto de Turner. A diferencia de *Aves sin Nido* (1889), de la misma autora, esta obra tiene ambiente limeño y va a ser exhumada a continuación con cierta amplitud como una prueba del uso que el historiador puede hacer de los documentos literarios.

Reaparece en *Herencia* Sebastián Pancorbo, el gobernador evocado en el famoso libro indigenista. Llega a Lima vestido con un "sa-

23. Véase el relato en inglés de la proclamación de Morales Bermúdez en *El Perú Ilustrado* (sábado 23-VIII-1890, Nº 172; A-D); también Basadre 1968, t. XI, pp. 195-196.

co azul oscuro, chaleco de terciopelo llamado de fondo miniatura, cruzado de izquierda a derecha por una cadena de oro correspondiente al reloj, sombrero de felpa color plomo, zapatos de abrochar de cinco pasadores y pantalón de casimir claro". Se presenta a la casa de su compadre Fernando Marín con un rollo de papeles: son sus credenciales de diputado. Pero una ansiedad lo acosa: le ha hecho dualidad un señor doctor Rinconeras "que diz —afirma— tiene muchos influjos y empeños desde el Arzobispo abajo". Marín examina las actas: son impecables, con buenas firmas y en pliegos de papel timbrado. Don Sebastián tiene generosos anhelos: va a dejar las "dietas" o emolumentos parlamentarios y todas las "ganguitas" para el altar de la Iglesia y para el puente grande del pueblo, ya que éste se ha caído. Don Fernando comprendió que estaba frente a un duelo cuyos actores eran el "traficante de provincias y el de la ciudad" y los midió "en la medida desoladora que ha sancionado la desmoralización social y política". Conocedor del verdadero estado de cosas en la Cámara de Diputados de entonces, dijo con toda franqueza:

> "Si le han hecho dualidad, don Sebastián, y su rival es hombre que maneja el badajillo de la campanilla del Presidente de la Cámara; bien puede usted gastar su *cocabi* en una tarde de Acho, una merienda de la Piedra Liza, o una trasnochada alegre, aunque usted ya no debe estar para cabriolas. —Terminó riendo el señor Marín, dando una palmadita de confianza en el hombro de Pancorbo".
>
> "—Entonces aquí son unos Lanao (Nombre de un famoso ladrón de la sierra.— Nota de C.M.T.), unos pícaros... francamente compadre, yo me desbautizo, aquí, en la capital de mi República, y le escupo al Arzobispo su sal y su óleo, francamente —repetía don Sebastián fuera de sí estrujando con fuerza entre sus cobrunas manos el legajo de las actas electorales, aforradas, por precaución, en varios periódicos de fecha atrasada".
>
> "Don Fernando se sorprendía cada vez más de punto con la actitud y las palabras de Pancorbo, excitable, en otros tiempos, sólo con la acción del alcohol desvirtuado con la poción

del agua, y al presente fuertemente oxigenado por la corriente de la política".

Efectivamente, el desalentador pronóstico se cumple y en otras páginas de la novela, don Fernando tiene el siguiente diálogo con Lucía, otra de las protagonistas:

"—¿Y tú? —preguntó ella arreglando los cordones de una de las cortinas, que se hallaban descorridos".

"—Voy al Callao acompañando al pobre Pancorbo que hoy se embarca, llevándose su buena decepción".

"¿—Se va?".

"—Sí, pues, a pesar de que su elección era legal, legalísima y sus papeles correctos, han calificado a un señor Rinconeras de quién ni noticia tienen por allá".

"—Seamos justos, Fernando, también qué clase de Diputado hubiera sido don Sebastián?".

"—No, hijita, un error no se corrije con otro error; si vienen representantes de esa catadura, hay que respetar la voluntad de los pueblos que los eligen, y la culpa de que en esas provincias sea la mayoría ignorante es de los hombres que, pequeños en sus miras, absorventes en sus acciones, egoístas en sus ideales, han formado en esta capital una camarilla de paniaguados del Gobierno y para quienes no existe más patria que su comodidad personal. Te acuerdas cómo son, cómo viven los indios, esos parias desheredados? y son tres millones de hombres, hija, idiotas, esclavos, infelices, de quienes se acuerda, Gobierno y Congresos, cuando hay que formar soldados o sumar contribuciones".

"—Jesús! Fernando, ni digas esto en otra parte. Los adulones de la banda presidencial te chismearían con el Jefe de Estado".

"—No tengas ese temor, hija mía, yo conozco el terreno y sé medir mis palabras cuando hablo con los otros. El otro día no más, que fui a la joyería de Jacobi para escoger el anillo que me encargaste, he discutido largamente sobre política con unos sujetos allí reunidos, y, a pesar de que se trataba de asuntos gravísimos, como el estanco de opio y las casas de cena y se

señalaba a determinadas personalidades como agraciadas con el *busilis*, nadie podrá sacar en limpio una sílaba acusadora ni aprobatoria salida de mi boca. Harto sé que cuando el río viene de avenida, no es del cuerdo colocar el dique: hay que aguardar la sequía".

"Al decir esto, don Fernando sacó su reloj y consultando la hora agregó —¡Cáspita! las tres menos veinte. A las tres y cinco para el tren en la Palma y don Sebastián está aguardándome. Hasta luego, amor" (*Matto* 1895: 202-215 y 310-315).

El Olimpo de la calle San Marcelo y la ley electoral de 1892

En la legislatura de 1892, se formó una paradojal alianza entre el grupo de Valcárcel —todopoderoso en la Cámara de Diputados— y los civilistas que conservaban la mayoría en el Senado y que antes habían sido sus resueltos enemigos. Ambos bloques se unieron en una sesión efectuada el 14 de octubre de 1892 para formar la "Unión Cívica" que contó con abrumadora fuerza parlamentaria.

Al aproximarse a su final el gobierno de Morales Bermúdez y ante la renovación presidencial de 1894, apareció la candidatura reeleccionista de Cáceres; pero frente a ella surgió la voluntad unificada del Poder Legislativo. Como expresó Manuel Bernardino Pérez en la sesión de la Cámara de Diputados de 22 de octubre de 1896: "Desoyendo la voz de la razón, de la justicia y de los derechos del pueblo se expidió —la ley electoral de 1892— como una arma política; porque Cáceres quería apoderarse del poder disponiendo de la fuerza pública; he aquí el delito: los partidos políticos quisieron disputarle el poder por medio de ella". Dijo, igualmente que fue la ley "el resultado de una mayoría despótica del Círculo Parlamentario que existía en la Cámara de Diputados", grupo al que llamó "el Olimpo de la calle San Marcelo". "Había tal despotismo en la mayoría de la Cámara —añadió— que no acudieron a más que una modificación, a una súplica del señor Pazos que tuvo que implorar misericordia y pedir perdón; por poco se arrodilla ante el señor Chávez para pedir que las solicitudes no se hicieran en papel sellado. Una

palabra siquiera por amor a los ciudadanos, decía el señor Pazos, que no sea en papel sellado sino en papel común" (*Diario de los Debates* 1896: 714-715).

La nueva ley electoral tuvo como fecha el 17 de diciembre de 1892. La complementó una ley sobre Registro Cívico que promulgó el Congreso después del veto del Ejecutivo (25 de octubre de 1893). Por un lado, fue mantenida la calificación de los senadores y diputados por sus respectivas Cámaras. Al mismo tiempo, se quiso evitar la intervención oficial por medio de una Junta Suprema Central con facultades revisoras. Dicho organismo debía estar integrado por las siguientes personas: los Presidentes de ambas Cámaras, dos senadores y dos diputados uno por la mayoría y otro por la minoría —el Ministro de Gobierno y el Fiscal menos antiguo de la Nación. Así, Valcárcel —Presidente de la Cámara de Diputados— iba a formar parte de la junta organizada para vigilar unas elecciones generales en las cuales sería candidato a la Presidencia de la República.

Sin embargo, cuando se realizaron los comicios de 1894 que dieron el triunfo al general Andrés A. Cáceres y ya en plena efervescencia subversiva en el país, fue exhumada la ley electoral de 1861.

Después de 1895, el civilismo recuperó su nombre y su dependencia. Valcárcel y sus amigos mantuvieron la "Unión Cívica", cuya fuerza quedó grandemente disminuida con la ley que pretendió ir a una radical reforma electoral en 1896.

El régimen de centralismo electoral y la institucionalización de la República Aristocrática. La Junta Electoral Nacional (1896-1912). La batalla por la reforma electoral.

El manifiesto del Partido Demócrata publicado en 1889 señaló la necesidad de establecer cuatro Poderes a través de los cuales se debía ejercer la soberanía nacional: Electoral, Legislativo, Judicial y Presidencial-Ejecutivo. Otorgó capital importancia al sufragio y denunció la gravedad en la costumbre de suplantarlo. Dijo al respecto que "la ley que rige en este orden es por desgracia de tal manera

viciosa que parece destinada sólo a falsear la elección". Se refería a la ley de 1861 (*Partido Demócrata* 1912: 27-29) (24).

Al triunfar la insurrección de 1894-95, dicha ley entró en vigencia una vez más. Después de las elecciones generales, Piérola quedó incorporado al Congreso como diputado por Arequipa y presidió las Juntas Preparatorias. Ellas reincidieron en la nociva práctica de las calificaciones para las actas de los Representantes. Pero en el discurso con el que entonces inició su labor, el caudillo demócrata mencionó vicios tradicionales y también "las inconveniencias de la ley electoral de todos conocida" con la finalidad de pedir a las Comisiones de Poderes el olvido de cualquier sentimiento partidarista y el escrúpulo para que sean "jueces y únicamente jueces" (*Diario de los Debates. Sesión Preparatoria*, 15-VIII-1895: 2). Como de costumbre, hubo dualidades aunque en número menor que en congresos anteriores. Esta vez, votaciones nominales decidieron las situaciones conflictivas. Las Juntas Preparatorias terminaron el 29 de agosto, después de dos semanas de labor.

Hay dos testimonios interesantes sobre la actuación de Piérola en las Juntas Preparatorias de 1895. Uno es del diputado Alberto Seguín en el Segundo Congreso extraordinario de 1915. Dijo Seguín: "Entre los candidatos estaba el señor Eduardo Bueno que había combatido al lado del señor de Piérola, había triunfado con él. Era su amigo político y su amigo personal. Con sus reconocidas dotes y sus trabajos políticos, se hizo de la simpatía de los vecinos de Pomabamba. Trajo aquí la credencial. Presidía la Cámara el señor de Piérola; la Comisión de Poderes juzgó buena la elección del señor Bueno, pero cuál no sería la sorpresa del citado candidato al oírle decir al señor de Piérola que su elección era buena, era unánime; pero que no podía ser representante por Pomabamba porque no tenía el requisito de la residencia" (*Diario de los Debates*, sesión del 12-1-1915: 392).

Otro orador, J. Arturo Carreño, agregó en la misma sesión: "El Parlamento hacía entonces la calificación personal de los que se in-

24. Un documento suscrito por N. de Piérola con fecha 7 de febrero de 1912 ratifica la carta-circular del 1 de abril de 1889, que prolongó el documento mencionado.

corporaban en las Cámaras y cuando se iba a producir la incorporación de un sobrino carnal del señor de Piérola, la del señor Carlos Abril y Piérola, el señor don Nicolás de Piérola que presidía no la Cámara de Diputados del Perú sino las Juntas Preparatorias de la misma, se levantó y dijo: "El señor no puede ser incorporado a esta Cámara porque yo soy su tío, le conozco desde la niñez y sé perfectamente que jamás ha residido en provincias" (*Diario de los Debates,* sesión del 12-1-1915: 395-396).

La existencia de una vigorosa minoría de oposición en esta Cámara puede ser esgrimida como una prueba de que el criterio para las calificaciones no fue entonces cerradamente partidarista. Sin embargo, en su mensaje presidencial del 29 de octubre de 1896, Piérola afirmó: "Penetrado de esta verdad (la de procurar elecciones auténticas); no habiendo omitido esfuerzo para llevar a la convicción común; recibiendo la última penosa comprobación de los vicios de nuestras leyes y prácticas electorales en las calificaciones de diputados del nuevo Congreso a las que asistí en buena parte, traje al Gobierno el empeño dominante de que lográsemos, por fin, el imperio de la soberanía de la Nación haciendo verdad el voto electoral..." (*Diario de los Debates,* sesión del 23-1-1896: 763-764).

El debate sobre las reformas en 1895 y 1896

Con fecha 1º de octubre de 1895, el Ministro de Gobierno Antonio Bentín envió a la Cámara de Diputados un extenso proyecto de reforma electoral. Constaba de ciento sesenta y ocho artículos. Su objetivo fundamental —expresó— era obtener la verdad de este acto cívico y el sufragio directo. Para ello el proyecto creaba el Gran Jurado Electoral en la capital de la República, jurados departamentales y provinciales y comisiones escrutadoras de sufragios en cada una de las capitales de provincias, y además, comisiones receptoras de sufragios en los distritos. Los miembros del Gran Jurado debían ser siete: tres designados por el Poder Legislativo, tres por el Poder Judicial y uno por el Ejecutivo.

La Comisión de Constitución de dicha Cámara —integrada por Mariano H. Cornejo, F.P. del Barco, José Matías Manzanilla y Antonio Larrauri— emitió un dictamen en mayoría y presentó un pro-

yecto nuevo. Hubo también pronunciamientos de la Comisión de Gobierno. Ocho de los diez miembros de ambas Comisiones aceptaron la fórmula del Ejecutivo.

Sin embargo, la oposición a esta fórmula fue muy ardorosa. El entonces joven radical Germán Leguía y Martínez declaró que se trataba de un acto contrario a la Constitución y añadió que se pretendía establecer una entidad "que en vez de garantizar, venía a hundir las esperanzas de la Nación y los derechos de los ciudadanos". Sus batalladores discursos estuvieron secundados por los puntos de vista similares de otros representantes. Se acordó formar una nueva comisión dictaminadora con los señores Leguía y Martínez, Pedro J. Rivadeneyra, Wenceslao Valera, Jorge Polar y Julio Castañeda. Esta comisión introdujo reformas sustanciales en el documento del Ejecutivo. El proyecto mantuvo el voto directo. En lugar del centralismo que simbolizaba el llamado Gran Jurado Electoral, éste buscó una completa dispersión entre los órganos del sufragio sobre la base de las juntas departamentales administrativas entonces existentes y ordenó que los actos primarios de las elecciones funcionaran dentro del ámbito de los departamentos mismos hasta que los elegidos llegaran a Lima con sus credenciales a incorporarse en las Cámaras Legislativas. Entregó a la voluntad popular el nacimiento de las Comisiones de Registro Departamentales. Con la finalidad de que no fuese subyugada la verdad, hizo obligatoria la publicación diaria de las listas de electores y elegidos. Sancionó la doctrina de la representación de las minorías. Ante la eventualidad de la coexistencia de credenciales idénticas en torno de la misma curul parlamentaria, estatuyó la jurisdicción de la Corte Superior de Lima. Esta entidad debía señalar la validez o la nulidad de una de esas credenciales y enviar luego al falsificador a la cárcel pública y al verdadero Representante al Senado o a la Cámara de Diputados para su incorporación.

El proyecto sustitutorio, que contenía innovaciones sustantivas jamás vislumbradas en el Perú, fue extensamente discutido en el seno de la Cámara de Diputados durante las legislaturas ordinaria y extraordinaria de 1895 y en la ordinaria de 1896; al fin, resultó aprobado inclusive con el voto de quienes habían preferido antes

la fórmula de Bentín. Al optar por esta actitud, ellos quisieron acelerar el trámite de la reforma electoral (*Diario de los Debates. Diputados,* 1896: 533-545, 818-825, 868; *Diario de los Debates. Congreso,* 1896: 763-765).

Piérola demostró una verdadera obsesión por este problema y le dedicó enfáticas palabras en su mensaje del 5 de diciembre de 1895 al Congreso extraordinario y en el de la apertura del Congreso ordinario el 28 de julio de 1896. He aquí algunas de las expresiones en el primero de ellos:

> "En el orden político, hay necesidad capital y urgentísima no satisfecha.
>
> No se concibe, en efecto, la existencia de un Estado en el que la elección popular sea el original único de casi toda autoridad, y que carezca de ley electoral.
>
> El Perú no la tiene hoy, ni buena ni mala.
>
> Inútil fuera pretender la subsistencia de la ley dada en 1892 —ley de partido— condenada por la universalidad de los peruanos y contraria a principios legales recientemente sancionados.
>
> La gran conquista por la cual el Perú ha luchado valerosamente, es hacer, por fin, práctico el libre voto público, fielmente respetado".
>
> (*Ugarteche y San Cristóbal,* 1945, II: 326).

Igualmente enérgico fue en el mensaje de 1896:

> "Más premiosa es aún la expedición de la ley electoral. Mientras no quede sólida e indeclinablemente establecido que no hay acceso a los puestos públicos sino por la voluntad de los electores, libres de toda coacción o adulteración —me bastará repetirlo— la paz pública continuará siendo pasajero descanso entre dos sangrientos combates, no habrá ley ni autoridad respetable, ni respetada, no quedará posibilidad siquiera de bien para la República".
> (ibíd: 336-337).

Pero como ninguna de sus recomendaciones obtuvo resultados positivos, el 29 de octubre de 1895 envió un mensaje especial al Congreso —acto desacostumbrado en la relación entre el Presidente de la República y el Poder Legislativo peruanos. Allí manifestó, entre otras cosas, lo que sigue:

> "Conciudadanos del Senado y de la Cámara de Diputados: la elección es la base sobre la que descansa todo entero nuestro edificio político. Falsearla en cualquier forma, es, por lo mismo, minarlo desde sus cimientos; pervertir las instituciones; imposibilitar la ordenada y progresiva marcha del país, sustituir el imperio de la ley y del derecho, por la opresión en los que mandan y la rebelión en los que obedecen; es atentar contra la vida nacional y el bienestar de los ciudadanos de la manera más grave y trascendente...
>
> "La iniciativa del gobierno reemplazada por otra de la Cámara de Diputados ha sido debatida en ella durante las tres legislaturas hasta el mes anterior, en que pasó al Senado en revisión, la ley votada.
>
> "Con patriótico celo aplicóse este alto cuerpo a estudiarla y votarla por su parte devolviéndola hace varios días, ya revisada y con modificaciones de detalle a la Cámara de Diputados.
>
> "Sólo resta pues, que esta última decida si acepta esas modificaciones, votando o no su insistencia..."

Y agregaba:

> "No: el Poder Legislativo no puede poner término a sus labores sin dejar sancionada la nueva ley electoral..."
> (ibíd.: 341-343).

El Senado —entidad dentro de la que dominaba la alianza entre los civilistas o "candamistas" y los demócratas o pierolistas— apoyó un proyecto que fue "la fórmula de transacción entre los intereses políticos de los dos grupos que tienen representación en esa Cá-

mara", según dijo el diputado Felipe de Osma en sesión de 21 de octubre de 1896 (*Diario de Debates. Diputados,* 1896, II: 700) (25).

Al final triunfó el criterio del Senado y quedó aprobada la ley orgánica de 28 de noviembre de 1896.

La ley centralista de 1896

Con sus ciento trece artículos dicha ley pretendió efectuar una completa reforma en el régimen del sufragio (*Ministerio de Gobierno,* 1896). En lugar de que el pueblo eligiera las mesas —origen purísimo de endémicos fraudes—, ordenó que funcionarios especialmente nombrados las designaran. Se abolió la calificación de las credenciales por ambas ramas del Poder Legislativo y aquélla se incluyó dentro de la jurisdicción de las mismas juntas que verificaban el escrutinio de los votos y proclamaban a los elegidos en las provincias y en los departamentos. Los dos borrones más negros del antiguo sistema fueron deshechos: la "toma de las mesas" y la autocalificación parlamentaria.

En su primer título, la ley señaló quiénes ejercían el derecho de sufragio. De acuerdo con una iniciativa aprobada en la Cámara de Diputados en 1890, se otorgó únicamente a los peruanos mayores de veintiún años o a los casados que no hubieran cumplido esa edad, pero que supieran leer y escribir. En toda la anterior historia del sufragio en el Perú, los analfabetos habían votado nominalmente. Además, la ley otorgó importancia esencial a la formación y al funcionamiento del Registro Cívico, al que dedicó un título especial (el VIII). Implantó el voto directo y público en doble cédula firmada; es decir eliminó el viciado sistema indirecto. Como base del mecanismo de sufragio, estableció la matrícula de contribuyentes. Para que ésta tuviera influencia acentuó dispositivos que estaban más restringidos en el proyecto Bentín. Para cada elección general, la Junta Electoral Nacional debía formar por orden riguroso de sus cuotas

25. El dictamen de la Comisión Electoral del Senado en el proyecto venido en revisión sobre reforma de la ley electoral no fue muy extenso (*Diario de los Debates, Diputados 1896,* II, pp. 522-526); lo suscribieron Ricardo Ortiz de Zevallos, Lorenzo Montoya, Rafael Villanueva, Leonidas Cárdenas y Manuel A. Bejarano (loc. cit., pp. 526-539, 659-673, 676-687, 692-711 y 714-721). Presidía entonces el Senado Guillermo E. Billinghurst.

según las matrículas del Ministerio de Hacienda una lista de veinticinco mayores contribuyentes con residencia en la capital de cada provincia. Luego debía designar —mediante sorteo entre los mayores contribuyentes— a las cinco personas que constituirían las Juntas de Registro Provinciales. De estas juntas salía la elección de los ciudadanos para las juntas distritales, para el Registro Cívico General de la provincia y para las comisiones receptoras de sufragio.

Las Juntas Escrutadoras de provincias se integraron con cinco miembros que debían representar cinco grupos sociales:

a. propietarios;

b. abogados, ingenieros, médicos, boticarios, profesores, preceptores de instrucción, clérigos, estudiantes y demás miembros de profesiones liberales;

c. agricultores y jornaleros;

d. comerciantes;

e. manufactureros, artesanos y demás industriales (Art. 59).

El proyecto Bentín también otorgó ingerencia en las Juntas Electorales Provinciales a los representantes de los antedichos cinco sectores; pero la ley prefirió una actitud mucho más conservadora ante éstas. Las Juntas Provinciales Escrutadores hacían los cómputos y regulaciones generales de los sufragios emitidos; oían y resolvían todo lo concerniente a las reclamaciones por alteraciones, omisiones, suplantaciones o cualesquiera otras irregularidades o fraudes cometidos en los escrutinios; decidían sobre la validez o invalidez de las tachas a los elegidos o a los electores; y proclamaban a los diputados a quienes la ciudadanía había otorgado su confianza.

De esta manera, surgen connotaciones de tipo económico y social en nuestra legislación electoral de 1896 que se contrastan con la ilusa situación de igualdad que se halla nominalmente, a lo largo de la época inicial de la República, en la legislación electoral. Las atribuciones otorgadas en las Juntas de Registro a los mayores contribuyentes obedecieron, según se aseveró, a que entre ellos vivía la ciudadanía de mayor cultura en un país de tantos desniveles y porque se presumía que habían de ser amantes del orden y de la ju-

ridicidad. Resulta obvio observar ahora que era un modo de consolidar el predominio de quienes ostentaban mayor fuerza económica. Y si bien con el artículo 39 apareció un alarde corporativo, hubo timidez en dicho experimento. No obstante lo ordenado por el Decreto Ejecutivo de 25 de noviembre de 1896 sobre matrículas de inscripción y asambleas de grupo y las Normas Complementarias contenidas en las Resoluciones Supremas de 3 de diciembre del mismo año y de 8, 16 y 20 de enero de 1897, no quedaron bien definidas las características de todos los grupos sociales llamados a la participación cívica. Interesa señalar que más tarde no hubo más disposiciones administrativas sobre los grupos antedichos. Ellos nunca se llegaron a organizar y nunca funcionaron auténticamente. Así, la ley quedó burlada.

Las Juntas Escrutadoras de Departamento se formaban con delegados de las correspondientes Juntas Provinciales de Registro. Gozaban de amplias atribuciones sobre el registro electoral de toda su jurisdicción; y conocían y decidían sobre todas las quejas contra los actos de las Juntas Provinciales, Escrutadora y de Registro. También supervigilaban las matrículas de contribuyentes. Además, hacían el escrutinio general de las elecciones de Senadores, los proclamaban y les otorgaban sus respectivas credenciales.

La entidad máxima en la ley de 1896 era la Junta Electoral Nacional que estaba compuesta de nueve miembros: dos elegidos por la Cámara de Senadores, dos por la de Diputados, cuatro por el Poder Judicial —a través de las Cortes Superiores de la República— y uno designado por el Ejecutivo.

Aquí apareció por primera vez la injerencia del Poder Judicial en el proceso electoral. Debía renovarse precisamente un año antes de la expiración de cada período presidencial. Cada uno de los partidos políticos tenía derecho a designar un adjunto con voz y voto para asistir a las deliberaciones de esta entidad. Las facultades de ella eran muy vastas. Incluían la formación, la custodia, la difusión, la publicación, las correcciones y las enmiendas del Registro General; el sorteo entre cinco de los mayores contribuyentes para constituir las Juntas de Registro Provinciales; la supervigilancia disciplinaria de los funcionarios con participación en el Registro o en

las elecciones; el resguardo de la matrícula de contribuyentes de la República; la elección de los presidentes de las Juntas Electorales Departamentales; el sorteo de los cinco miembros que debían formar las Juntas Escrutadoras de las respectivas provincias de entre los diez elegidos por los cinco grupos sociales antes mencionados. Si se hace el examen de tales atribuciones, resulta fácil llegar a la conclusión de que la Junta Electoral Nacional tenía bajo su poder todo el proceso del sufragio; el registro de los ciudadanos; las Juntas de Registro Provinciales; la matrícula de los mayores contribuyentes; las Juntas Electorales Departamentales; las Juntas Escrutadoras; y la burocracia conectada, de un modo u otro, con esta maquinaria. De la descentralización absoluta de antes se pasó al más grande centralismo.

El andamiaje electoral partía, no de la fuente de la soberanía popular —origen perfecto si el Perú no hubiese tenido desniveles graves en su contextura social—, sino de la voluntad exclusiva de unos cuantos señores de Lima que reunían en sus manos las funciones originarias y garantizadoras del sufragio.

Instaladas las Juntas Preparatorias de la legislatura ordinaria, los representantes elegidos debían entregar la credencial que justificaba su elección y el oficio correspondiente en la Secretaría de su respectiva Cámara. Como se dijo, ésta provenía de la Junta Electoral Provincial si se trataba de los diputados o de la Junta Electoral de Departamento en el caso de los senadores. La incorporación era automática, inmediata. De acuerdo con la Constitución, el Congreso se encargaba del escrutinio general de los votos que en las provincias se hubieran emitido para Presidente y Vice-presidente de la República. Para ello se tomaban como base las copias remitidas por las Juntas Escrutadoras.

La ley dedicó un extenso título especial a las diversas infracciones que podían cometerse contra ella, contra la libertad del sufragio o contra los funcionarios electorales y enumeró las severas penas que ellas llevaban consigo. Autorizó inclusive el ejercicio de la acción popular —o sea, de la iniciativa privada— en lo concerniente a la facultad de denunciar. Estas normas de supervigilancia no llegaron a funcionar.

Los resultados de la ley de 1896

Piérola fue un caudillo popular, un aristócrata de provincia sin fortuna. Fue conservador en sus ideas fundamentales a pesar de que su lucha contra los ricos —la plutocracia guanera de 1869-1879— y contra el militarismo en 1883-1894 lo llevó a un pre-populismo.

Llegó al gobierno porque en 1894 y 1895 encabezó una insurrección apoyada desde abajo. En esta empresa contó —por primera vez en su vida— con la alianza de las clases altas. Entre 1895 y 1899, gobernó amistosamente con éstas, sin embargo, después de la reorganización del aparato administrativo del Estado y del afianzamiento de la paz pública al mejorar la situación económica, los grupos sociales y económicos dirigentes no tuvieron necesidad de él y lo marginaron.

Piérola representó un mesianismo que no atrajo a un grupo coherente, sino a elementos dispersos de la alta o mediana burguesía —por lo general, a los no muy afortunados económicamente— y a vastos sectores populares, sobre todo en Lima. Entre el fin del siglo XIX y el inicio de la nueva centuria, aumentó el volumen de las exportaciones de algodón y de azúcar de la costa norteña y central con crecientes beneficios para los hacendados; aumentó también la gran minería; hubo algo así como un despertar de la industria y las mejoras en el nivel de vida de determinados grupos hicieron que se elevaran también las importaciones. Los dirigentes de todos estos sectores reactivados prefirieron gobernar al fin solos y con sus propios hombres, puesto que ya se habían disipado los temores o inquietudes frente al militarismo que surgió en 1883 después de la catástrofe de la guerra con Chile y que pareció simbolizar un tipo de gobierno retardatario. Una aristocracia plutocrática de gran prestigio y creciente fuerza económica que estaba asociada al dominio de la tierra tendió a diseñarse y a estar "en forma". A su servicio se pusieron los latifundistas serranos que tenían interés en mantener el dominio seguro de sus fundos, así como un buen número de profesionales capitalinos y provincianos que estaban ansiosos de obtener su cuota de movilidad hacia arriba. A pesar del mayor número de sus integrantes, ni las débiles clases medias independientes —subdivididas en estratos altos y bajos—, ni el muy joven proletariado

urbano cuyos grupos minoritarios más dinámicos o más cultos empezaron a recibir la influencia anarquista, ni el artesanado sobreviviente, ni el "lumpen proletariado" de las ciudades, ni el dormido sector campesino pudieron oponer entonces una fuerza efectiva contra la aristocracia plutocrática que era una clase minoritaria. Por otro lado, el Ejército que fue humillado en la guerra con Chile y vencido por los montoneros en 1894 resucitaba como fuerza profesional y vivía manejado por la Misión Francesa en un momento en que contaba con efectivos muy disminuidos y se encontraba en un oscuro proceso de reorganización institucional caracterizado por una espartana austeridad.

El Partido Civil, agrupación que reunía a lo mejor de la clase dirigente, llegó a monopolizar desde 1899 a la Junta Electoral Nacional porque manejó los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Tenía como aliado al Partido Constitucional que estaba compuesto por los seguidores y amigos del General Andrés A. Cáceres, héroe de la Breña y derrocado gobernante de 1894.

Los cuatro personeros del Congreso debían representar a la mayoría y a la minoría en la Junta. El Gobierno tuvo a sus órdenes a los primeros y, a veces, mediante hábiles maniobras, a los segundos. Para la selección de los representantes de las Cortes Superiores se ejercieron diversos medios de seducción con la finalidad de que fueran obedientes a las directivas emanadas del Palacio de Pizarro.

Al no organizarse, en realidad, los grupos sociales creados por la ley para la constitución de las Juntas Escrutadoras, la Junta Electoral Nacional los simuló en algunos casos y en otros, toleró que fuesen apócrifos. En resumen, la Junta Electoral Nacional ungió como Diputados o Senadores —mediante ése y otros engaños— a los candidatos que el grupo político dominante quiso escoger. Algunos candidatos contaron —justo es reconocerlo— con auténtica fuerza propia; otros, con respaldo escaso o nominal.

La ley Nº 861 del 25 de noviembre de 1908 suprimió la elección de los cuatro delegados de las Cortes y ordenó que ocho miembros de la Junta Electoral Nacional fueran designados por el Parlamen-

to. Así quedó más uncida al Gobierno, pues éste contó con la sumisión de ambas Cámaras a lo largo de todo el período aquí revisado, salvo en 1909-1911.

En un cuento antaño muy popular, Bertoldo no encuentra el árbol en el que debe ser ahorcado, de acuerdo con la sentencia que ha sido expedida contra él. A diferencia de lo que ocurrió con Bertoldo, Piérola buscó, por su propia voluntad, la ley que puesta en manos de sus enemigos gracias a una pacífica revolución parlamentaria entre 1899 y 1908, impidió definitivamente el regreso de él y de su Partido Demócrata al poder (cfr. *Basadre* 1968, XI: 41, 67, 116, 120, 125, 127 y 150, 153).

En dos ocasiones la Junta Electoral Nacional fue insumisa, pues llegó a ser capturada por la oposición. El primer caso ocurrió en 1899; el segundo, en 1911. Decretos fulminantes la disolvieron. El primero requiere examen minucioso. El segundo no tiene coartada, a menos que se recuerde la verdad de que la Junta en funciones era un bastión detrás del cual se habían parapetado —en una inflexible y combativa oposición— los civilistas ortodoxos, los pardistas resentidos a fondo con el Presidente Leguía, su antiguo y sumiso protegido. En 1899 pudo realizarse el acto del sufragio que la Junta Electoral Nacional pretendió detener. Por el contrario, en julio de 1911, nació una Junta propicia gracias a la cual apareció el leguiismo con gran fuerza parlamentaria hasta 1915 (*Basadre* 1968, XI: 9-16; XII: 111-118).

En demasiadas oportunidades, el triunfo en el sufragio se convirtió en un resultado del manejo de los llamados "elementos legales".

"Los Menguados"

Hasta ahora, esta novela ha pasado inadvertida. Joaquín Capelo la publicó bajo el seudónimo de Ma. Th. Ph. en 1912.[26] Pinta el cuadro de la farsa democrática en una provincia alejada de Lima. El

26. *La Sociología de Lima*, de Capelo y la biografía de este autor, recientemente publicadas, no aluden a la novela que aquí se cita.

escenario de la obra es Pínicos, pueblo fundado por los franciscanos descalzos en 1850, de orígenes tranquilos y honorables, situado en la región de las cabeceras de la zona de montaña central. Todo cambió por obra de Anselmo Estanquilla, señor de las Palmas, que se graduó de abogado en Lima y volvió para explotar a los indios bajo la apariencia de defenderlos y para casarse con la hija de un rico hacendado. Condiscípulo de un limeño que anheló ser diputado de esa provincia por él desconocida, lo ayudó a realizar su anhelo y solicitó y obtuvo ser elegido suplente en la misma elección. El viaje a Europa del diputado titular hizo que fuese incorporado Anselmo a la Cámara. En ella se hizo gobiernista; votaba mudamente y sin razón ni talentos, pero sí con estómago. Solicitó nombramientos para allegados, servidores o empleados de su propia chacra; y logró incrementar sus propiedades mediante tretas y argucias apoyadas por el Juez y el Subprefecto. Más tarde, Estanquilla se enferma, se empobrece y se arrepiente de sus iniquidades.

En la novela aparece también la figura de Ambrosio Rocarril, antiguo tendero y luego accionista de bancos, director y socio de muchas compañías y empresas gracias a su habilidad para estar siempre con el partido del "orden". Según afirma él, no hay otro bien público ni otro interés nacional que los de uno mismo y los de sus amigos personales y políticos: "así piensa sin discrepancia toda la gente sensata, todos los hombres ricos, toda la gente ilustrada; en fin, todos los hombres de mi partido". A propósito de una reunión en casa de Rocarril, Capelo insiste en que los Subprefectos eran servidores de los representantes y en que los indios sufrían continuamente el despojo de sus tierras por quienes gozaban del poder (*Capelo* 1912: 88-92; sobre Subprefectos, ibíd: 156, 161 y 162; sobre los indios, ibíd.: 158). Agrega que en el Perú no hay capital más valioso que las relaciones sociales (ibíd.: 94).

Otras páginas de la novela se ocupan de la Academia Nirvana, una sociedad basada en las teorías de la selección del más apto y de la unidad en la acción que llevaban en sí las ideas del fracaso de la democracia en el Perú y del mantenimiento de la herencia de influjo, riqueza y dominio por el partido cuyo lema era "El orden público y la paz como supremo bien de la República"; o sea, "el

crecimiento tranquilo de nuestra supremacía en todo orden" (*Capelo* 1912: 120-123). Sigue una serie de digresiones que implican sarcásticas críticas al programa de gobierno del Partido Civil entre 1903 y 1912.

La novela termina cuando un grupo de profesionales, técnicos, agricultores, propietarios y comerciantes —todos de posición económica independiente, aunque modesta forman una entidad en favor de la justicia, de la libertad, de la ley, de la democracia y de la República bajo el nombre de "Liga ciudadana contra el absolutismo y contra la suplantación electoral".

Capelo fue un gran defensor de la raza indígena y un gran orador parlamentario, uno de los últimos voceros del Partido Demócrata en el Congreso, sobreviviente en la crítica implacable del pierolismo hecha contra este grupo. Se caracterizó también por su oposición a los gobiernos de José Pardo (1904-1908), Leguía (1908-1912) y Billinghurst (1912-1914). Pero no tuvo aptitudes literarias. En realidad, "Los Menguados" es un panfleto. Sin embargo, dice algunas amargas verdades.

La indeclinable admiración de Capelo a Piérola está testimoniada en dicha obra repetidamente (1912: 84, 85). La denuncia reiterada por él contra el orden de cosas que dominó en el Perú de su tiempo no tiene nada que hacer con la de González Prada; es la versión pierolista de la época. He aquí una sorpresa para quienes suponen que las únicas "páginas libres" de entonces fueron las del gran escritor radical y anarquista. Coincide con los puntos de vista de Alberto Ulloa Cisneros expresados en la obra "Escritos Históricos".

CAPITULO III

EL DESPLAZAMIENTO DE LOS DEMOCRATAS

Para aclarar mejor esta etapa de la política peruana del siglo XX, deseo completar la referencia hecha en la *Historia de la República del Perú* sobre la formación del Gabinete Almenara en octubre de 1900. Dicho Gabinete, con su actuación, señaló de hecho la ruptura de la coalición entre los partidos Civil y Demócrata que había gobernado el Perú desde 1895.

Conviene señalar algunos antecedentes de este asunto.

El régimen iglesista de 1883 y 1884 fue un ramal disidente del antiguo núcleo pierolista; pero el Partido Demócrata, que don Nicolás fundó, asumió una actitud crítica frente a él. Los civilistas lo combatieron y apoyaron a Cáceres después de haber estado cerca de García Calderón y de Montero. Cuando el caudillo de la Breña llegó al poder en 1886, encontró en ellos a sus colaboradores principales en los Gabinetes y en las Cámaras. La primera administración cacerista de 1886 a 1890 no fue, en verdad, un gobierno castrense; personajes civilistas intervinieron en la solución de asuntos de esa época, como en el contrato Grace, y tuvieron importante actuación en los Ministerios y en el Congreso, de gran relieve entonces. La pugna se produjo en 1890 con motivo de las elecciones presidenciales. Como ya se anotó, vale la pena repetir que el civilismo lanzó la candidatura de su correligionario, el doctor Francisco Rosas, y

el grupo de los militares de la Breña, la del coronel Remigio Morales Bermúdez. Por eso, los civilistas estuvieron en la oposición entre 1890 y 1894, se unieron a la camarilla parlamentaria que dirigía Mariano Nicolás Valcárcel al aproximarse el período electoral de 1894 y se aliaron con el Partido Demócrata —su tradicional enemigo y recalcitrante crítico de todo lo que había ocurrido en el Perú desde 1881— cuando se produjo el golpe de estado del coronel Justiniano Borgoño en el que falleció Morales Bermúdez. Como se sabe, la coalición civil-demócrata imperó sin resquebrajaduras a partir de 1895. Para mantenerse en la elección presidencial de 1899, Piérola corrió el riesgo de un cisma en su partido y vetó la candidatura de su viejo prosélito Guillermo Billinghurst para aceptar, en cambio, la de Eduardo López de Romaña.

Con este mandatario, empezó la etapa de la coalición que he llamado "macilenta" en el libro arriba mencionado. En mayor o menor grado, los demócratas dieron su aquiescencia y lograron a veces alguna participación en la primera etapa del régimen de Romaña, durante la cual actuaron los Gabinetes Gálvez, Riva-Agüero primero y segundo y Coronel Zegarra, pero estuvieron lejos de ejercer predominio en ellos.

El incidente político-financiero alrededor de don Mariano A. Belaúnde produjo una honda crisis política en octubre de 1900. Fue entonces cuando se formó el gabinete que presidió Domingo Almenara (Hacienda) e integraron Felipe de Osma y Parto (Relaciones Exteriores), Ernesto Zapata (Gobierno), Rafael Villanueva (Justicia e Instrucción), el coronel Pedro Portillo (Guerra y Marina) y Agustín Tovar (Fomento).

El dato sobre el que quería llamar la atención se refiere a la génesis de este equipo. Al polemizar Manuel Candamo con el representante demócrata Joaquín Capelo, durante la Sesión del Senado del 16 de setiembre de 1902, sobre la grave situación política que entonces existía, manifestó lo siguiente: "Sabido es que este último (el Gabinete Almenara) fue un ministerio de coalición, pues tres de los miembros fueron propuestos por el doctor don Nicolás de Piérola y tres por mí en calidad de jefe del partido civil" (*Diario de los Debates:* T. 902, p. 305).

He aquí una perfecta fuente primaria desde el punto de vista historiográfico. Es el testimonio de un actor o protagonista de un hecho significativo, vertido en forma pública y, por lo tanto, sujeto a rectificaciones que no se produjeron.

Si se valoriza la importancia política del moqueguano Domingo Almenara —civilista connotado desde los incidentes producidos en la Municipalidad de Lima en 1877 y poco después de 1900, presidente de la Junta Electoral Nacional que consagró el predominio de su partido en este organismo y en el sistema del sufragio—, la del cajamarquino Rafael Villanueva —personaje representativo según ya se anotó— y la del tacneño Ernesto Zapata —luego Ministro de José Pardo en su primera administración—, es lógico pensar que la agrupación en cuyo nombre actuó Manuel Candamo puso hombres clave a ejercer la difícil tarea de gobernar en octubre de 1900.

En cambio, cabe dudar de la astucia o —desde su punto de vista— del acierto de Piérola al escoger a sus personeros. Ellos se pasaron "con armas y bagajes" al campo civilista, según reconoció el diario demócrata *El Tiempo* (*El Tiempo,* Lima, 2 de setiembre de 1901).

El Gabinete Almenara intervino para ayudar a los candidatos civilistas en las elecciones parlamentarias a principios de aquel año; nombró juntas de notables en lugares en los cuales no funcionaron los Municipios; y, con el objeto de aplazar el choque con el poderoso grupo demócrata del Congreso, se negó a convocar a sesiones extraordinarias para la sanción del Presupuesto de 1901 que no terminó de discutir la legislatura de 1900. Asimismo, señaló el comienzo de una nueva era en la historia del Perú: la del prolongado entronizamiento de aquel partido en el poder.

La trayectoria del fracaso demócrata tuvo luego las siguientes etapas:

1º La pérdida de la mayoría en el Senado en la legislatura de 1901, situación ratificada y vigorizada en las legislaturas siguientes (p. 3269-3271 de la *Historia de la República del Perú*).

2º La ratificación de la influencia civilista en el Gabinete que presidió Cesáreo Chacaltana y que se formó en setiembre de 1901

(p. 3271-72 y 3277-79 del mismo libro). Los demócratas siguieron entonces todavía con la mayoría en la Cámara de Diputados y con el predominio en la Junta Electoral Nacional.

3º El fracaso de las gestiones para un Gabinete de coalición en agosto de 1902 (p. 3279-80).

4º La tempestuosa gestión del Gabinete que presidió Alejandro O. Deustua en agosto de 1902 (p. 3282-84 y 3291-92).

5º La designación, en setiembre de 1902, de una Junta Electoral Nacional dominada por los civilistas (p. 3284-85). Ya a los demócratas no les quedó sino el baluarte de la Cámara de Diputados.

6º La gravitación civilista sobre el Gabinete Larrabure y Unanue en noviembre de 1902, en vísperas de las nuevas elecciones presidenciales (p. 3295).

7º La abstención de Piérola y de su partido en las elecciones de 1903 (p. 3327-28).

8º La victoria civilista por un voto en la elección de la mesa directiva de la Cámara de Diputados en 1903, antes de que se incorporase el nuevo tercio parlamentario íntegramente civilista-constitucional (p. 3335-36). Este episodio tuvo importantísimas consecuencias: a la pérdida de la influencia en la Junta Electoral Nacional se unió como factor decisivo la pérdida en la fuerza parlamentaria.

9º La proclamación de Manuel Candamo como Presidente de la República (p. 3337). Después de este hecho, toda la historia del Partido Demócrata no fue sino un prolongado estertor de ahogado.

10º La reducción en el número de representantes demócratas, aunque lenta inicialmente, fue notoria a partir de 1903 como consecuencia de las renovaciones parciales del Congreso efectuadas bajo el absoluto alejamiento de ese partido en todo lo concerniente a los llamados "elementos legales". Después del derrocamiento del Presidente Guillermo Billinghurst en 1917, se quiso formar una Junta de Gobierno con personeros de los distintos partidos en el Congreso. Como en él ya no había demócratas, fue escogido Benjamín Boza.

Así se desarrolló, en sus líneas esenciales, este proceso incruento que influyó de modo fundamental sobre el destino del siglo XX

peruano y que me ha tocado estudiar por primera vez. José María de la Jara y Ureta escribió estas palabras —explicables en un pierolista combativo y quizás exageradas según el criterio de otros analistas— en el artículo "XX" que se publicó en *La Prensa* de Lima el 3 de diciembre de 1906: "Loado el venturoso advenimiento de este régimen civil que, con cachazuda pertinacia y socarronería lugareña, supo traernos, en cuatro años de cautelosos y paternales afanes, el genio político de Romaña, ese ladino gobernante que, entre chascarrillos escabrosos, tretas amables y felinas zalamerías, acertó a manejar, gobernar y conducir esta díscola República...".

Fue muy vigorosa la oposición de los escasos demócratas, y de unos cuantos personeros del Partido Liberal contra las elecciones presidenciales de 1903 y también contra las del 1904 (Véanse, por ejemplo, los discursos de Aurelio Sousa en *Diario de Debates, Congreso* 28-31 y 66-72; Joaquín Capelo, 34-47; Antolín Rodulfo, 47-48; Juan P. Tresierra, 72-73). En aquel debate fue visible que algunos antiguos congresistas pierolistas optaron por votar a favor del civilismo. El más prominente de ellos recibió primero un alto cargo diplomático en América y luego en Europa.

Muerto Candamo, las nuevas elecciones parlamentarias se realizaron del 8 al 12 de agosto de 1904. La alianza iniciada en 1903 entre los civilistas y los partidarios del general Andrés A. Cáceres, o constitucionales, continuó en 1904 y tuvo a su favor a la mayoría de la Junta Electoral Nacional. Por lo tanto, hizo suyas a las juntas de registro y las escrutadoras que constituían las llaves locales del sufragio y que eran sorteadas de las listas de mayores contribuyentes elaboradas por la centralista Junta Electoral Nacional.

El día anterior a la elección, Piérola retiró su candidatura con un extenso telegrama circular que, entre otras cosas, decía: "Abstenerse de votar no es abstenerse de la acción política". Esta tesis —reiterada por él en 1909 con la frase "abstenerse es obrar" que simbolizaba su desdén frente a cualquier acomodo— resultó fatal para el destino del caudillo. El episodio hace recordar lo que años antes ocurrió con el Teatro Olimpo de Lima. Un sujeto decía ser el verdadero propietario de ese local e insistió en su creencia, aunque tuvo fallos judiciales adversos. La noche en que se inauguró una de

las más exitosas temporadas en el Olimpo organizada mediante las llamadas funciones por "tandas", él se ubicó en la puerta para tratar de disuadir al público que iba a comprar sus boletos y gritaba que todo allí era ilegal.

En el debate sobre las elecciones de 1904, hubo libertad de expresión en el Congreso, si bien la diferencia entre la mayoría y la minoría no podía ser más notoria. El total de inscritos en la República llegaba al número de ciento cuarentiséis mil novecientos noventa electores. De éstos, según el dictamen gobiernista, noventisiete mil setecientos diecinueve habían acudido a las urnas. Noventiséis mil cuatrocientos treinta votos favorecieron al señor José Pardo y noventiséis mil ciento noventa, al señor Salvador Cavero, candidato a la Vicepresidencia.

CAPITULO IV

EL OCASO DE LA REPUBLICA ARISTOCRATICA Y LA IMPLANTACION DE LA DESCENTRALIZACION ELECTORAL (1912-1919)

La elección de Billinghurst

Para los comicios en los que en 1912 se debía elegir Presidente de la República —no hubo entonces renovación parlamentaria— los "elementos legales" simbolizados por la Junta Electoral Nacional hallábanse a la entera disposición del señor Antero Aspíllaga, candidato del Partido Civil en la rama leguiísta; o sea, gobiernista. Todo indicaba, por lo tanto, que su victoria iba a ser inevitable.

Sin embargo, una súbita e inesperada reacción venida desde abajo hizo surgir la candidatura de Guillermo E. Billinghurst, un antiguo miembro del partido demócrata o pierolista, quien poco antes había ocupado el cargo de alcalde de Lima en el que había realizado una vasta obra de proyección beneficiosa para las clases populares. Contaba, además, con otro respaldo: una gran fortuna personal. En las llamadas "jornadas cívicas" de 1912, las masas impidieron el acto del sufragio en Lima.

Fue un alzamiento sin sangre contra las maniobras invasoras de los derechos populares que sucesivas Juntas Electorales Nacionales habían reiterado bajo el régimen civilista tradicional entre 1901 y 1908 y bajo el gobierno de Augusto B. Leguía en 1909 y 1911. El señor Aspíllaga bien pudo haber obtenido tranquilamente la Pre-

sidencia de la República en 1903, 1904 ó 1908. Para desgracia de él, en 1912 fue víctima de un fenómeno de hastío público que llevó al aplastamiento de la Junta y del sistema por ella simbolizado en el transcurso de más de un decenio. El Presidente Leguía coqueteó, por un instante, con la idea de una prórroga de su mandato; pero luego adoptó la actitud realista, aunque desleal, de abandonar a Aspillaga y de poner su mayoría en el Congreso al servicio de la elección de Billinghurst, a cambio de la Vice-Presidencia de la República para su hermano Roberto. Billinghurst, popular en las calles, no recibió las cédulas del sufragio en las mesas de sufragio que candidatos espúreos antes habían obtenido con facilidad; pero resultó ungido sin lucha electoral por el voto de un Congreso al que era ajeno. Su administración se inició el 24 de setiembre de 1912 (Basadre 1968, XII: 207-225).

La llegada de Billinghurst no fue consecuencia de acontecimientos internacionales (la Primera Guerra Mundial actuó como uno de los factores del leguiísmo victorioso en 1919; la depresión capitalista de 1929 precipitó el derrumbe de este régimen; y la Segunda Guerra Mundial ayudó a generar el ambiente democrático del que salió la candidatura de Bustamante y Rivero). Tampoco la precedieron o acompañaron grandes crisis económicas. En su génesis no cabe señalar la gravitación de la creciente clase media. Resultó de un insólito engranaje de simultáneos factores sociológicos y políticos:

1. el desgaste de un obsoleto sistema de dominación;
2. la aparición de un mesianismo seductor para el obrero, cuya irradicación fue facilitada gracias a una fortuna de origen tarapaqueño; o sea, muy ajena a las rentas del sector agro-exportador;
3. la súbita movilización de las masas populares artesanales o industriales ajenas al anarquismo;
4. la oportuna maniobra de adaptación a la realidad del momento efectuada por el gobierno en su ocaso.

Fue un episodio de tipo coyuntural, no estructural. A la brusca "guerra de movimientos" que pareció representar inicialmente el bi-

llinghurstismo, los políticos profesionales lograron reemplazarla con la "guerra de posiciones" —si utilizamos el lenguaje de Antonio Gramsci—. Cedieron en un punto y se mantuvieron en sus trincheras y fortificaciones: el Parlamento. Desde allí les fue dable imponer su "hegemonía civil y política" (cfr. Anderson 1977: 5-78).

La reforma electoral. Billinghurst y la implantación del descentralismo electoral

Desde su mensaje inaugural, Billinghurst expresó la voluntad de un auténtico saneamiento electoral. Se encontró, de otro lado, con un hecho cercano: en 1913 debía renovarse un tercio de ambas Cámaras de acuerdo con lo dispuesto por la Carta Política de 1860.

a. EL PROYECTO. En noviembre de 1917, a propósito de las elecciones de aquel año en Lima Alberto Ulloa Cisneros pronunció una serie de discursos en la Cámara de Diputados. Después de trazar a grandes rasgos la historia del sufragio en el Perú, se detuvo en la génesis y en el contenido del proyecto de 1912. Desde los días iniciales de su gobierno (reveló Ulloa), Billinghurst se vio asediado por una serie de iniciativas más o menos extensas, complicadas o importantes. Entre ellas estuvieron diversos proyectos legislativos anteriores y sugerencias personales como las de los señores Carlos Paz Soldán, Enrique Echecopar y otros. Ulloa recordó que en la primera oportunidad en que habló con don Guillermo sobre el asunto, éste le enseñó catorce proyectos y le solicitó su ayuda. Ulloa pensaba que en el Perú no debía dictarse un nuevo código completo para el sufragio. En su concepto, era posible mantener el de 1896. Sin embargo, para él existían algunas necesidades fundamentales en materia electoral.

La primera de ellas era devolver la autonomía a las provincias. La pérdida se había producido en un período inicial de la historia republicana y la situación de dependencia se había mantenido hasta 1895 bajo el régimen de las auto-calificaciones por el Parlamento y luego, a partir de 1899, con la centralista Junta Nacional. La segunda implicaba establecer auténticas penas y sanciones, las que apenas habían sido señaladas, en forma ilusoria, por la ley de Piérola. Esto úl-

timo implicaba llevar al conocimiento de los jueces y de los tribunales comunes las anomalías antedichas, para su examen y su castigo.

Ulloa creyó, además, en la necesidad de buscar un origen democrático para la organización y constitución de las Juntas Escrutadoras. A sus sugerencias agregó un punto más, que Billinghurst acogió con gran entusiasmo: dejar a la acción popular, sin limitación de ninguna clase, la persecución de todos los abusos y los delitos de tipo electoral; y, al mismo tiempo, entregar a la Corte Suprema y a los tribunales secundarios, sin límites de ninguna especie o de tiempo, el examen de la legalidad o corrección de los procesos. Ello implicaba la pérdida de la curul de cualquier representante al Parlamento si la Corte comprobaba que había sido ilegalmente elegido o ilegalmente incorporado.

El anteproyecto respectivo fue elaborado por Ulloa, de acuerdo con un pedido de Billinghurst. Colaboraron con Ulloa los señores Wenceslao Valera, Ministro de Relaciones Exteriores entonces, Aurelio Sousa y Gerardo Balbuena. Billinghurst mismo lo revisó muchas veces y por iniciativa suya fueron consultados varios personeros de importantes agrupaciones políticas, además de destacados miembros del Parlamento, como Antonio Miró Quesada, Mariano H. Cornejo, Víctor L. Criado y Tejada, Amador del Solar, Francisco Tudela y Varela y José Matías Manzanilla (Ulloa 1917: 50-53 y 62).

Por entonces hombres prominentes en la vida nacional actuaban en el Parlamento agrupados en el leguiísmo oficialmente conocido bajo el nombre de Partido Civil, en el civilismo tradicionalista pardista que titulábase "independiente", en el Partido Constitucional o Caceresta y en el Partido Liberal encabezado por Augusto Durand. No había ya representantes del Partido Demócrata.

b. EL DEBATE PARLAMENTARIO. En la primera legislatura del Congreso extraordinario de 1912, la Cámara de Diputados debatió ardorosamente el proyecto. Figuras principales en este episodio fueron Mariano Lino Urquieta, Rafael Grau, Teobaldo Pinzás y J. Arturo Carreño, entre otros. De los discursos pronunciados entonces, así como de los que se sucedieron en 1896, fluyen muchísimas anécdotas o episodios sobre la historia del sufragio en el Perú. Por medio de

un oficio fechado el 10 de diciembre de 1912, el presidente del Senado, Rafael Villanueva, avisó a la Cámara colegisladora que el proyecto había sido aprobado con algunas modificaciones, supresiones y adiciones. Ella acordó no insistir en la sesión de clausura del 11 de diciembre de 1912. Unicamente, el diputado liberal Samuel Sayán y Palacios firmó un dictamen único en apoyo total de la fórmula del Ejecutivo (*Diario de Debates. Diputados,* 1912: 32, 44, 64, 80, 81, 92, 99, 104, 119, 128, 131).

La ley llevó el número 1777 y fue promulgada el 26 de diciembre de 1912.

c. LAS ENMIENDAS INTRODUCIDAS POR EL CONGRESO EN EL PROYECTO. He aquí algunas de las tendenciosas enmiendas incluidas en esta ley en desmedro del proyecto original.

Las asambleas de contribuyentes debían formarse con sentido democrático, a través de la participación de los contribuyentes que pagaban al Fisco cuotas reducidas o bajas. El deseo, acaso utópico, de Billinghurst fue que mientras en las provincias ninguna asamblea dejara de tener de doscientos a doscientos cincuenta miembros, en la capital de la República, ella debía integrarse con unos mil seiscientos ciudadanos. Sin embargo, dichos cuerpos fueron organizados únicamente a través de quienes abonaban los más altos impuestos, y en muy limitado número. La asamblea de la capital quedó con treintitrés miembros.

Además resultó suprimida la acción popular para solicitar la nulidad de las elecciones ilegales o fraudulentas y se estableció la obligación de un depósito pecuniario para el ejercicio de esa acción, circunscrita —según la ley— exclusivamente a los candidatos.

Al mismo tiempo, llegó a ser eliminada la garantía que representaba la Corte Suprema como tribunal de derecho en su función constitucional y dentro de un carácter inapelable sujeto a revisión y en dos instancias. Al suprimirse este dispositivo, la ley se limitó a ordenar que la Corte actuase únicamente como jurado sin apelación.

Otro cambio fundamental, que contribuyó a desvirtuar la reforma, fue la desaparición del principio en virtud del cual un proceso examinado judicialmente por la Corte Suprema cuya ilegitimidad es-

tuviese comprobada, determinaba, en cualquier momento, antes o después de la incorporación del representante, la invalidez de la elección y de la credencial. La ley dispuso que la Corte juzgara solamente en el caso de las dualidades dentro de un período breve, como jurado, en una sola sesión y sin más pruebas que las que presentaran los interesados (Ulloa 1917: 62-64).

La ley estableció en definitiva tres bases para llegar a la nulidad de una elección: ante las Juntas Escrutadoras, ante los Jueces comunes ordinarios y ante la Corte Suprema. Contra las omisiones, incorrecciones y abusos, se reclamaba ante las Juntas Electorales y si ellas afectaban a la mayoría de los votos, había que anular la elección. De los delitos, de las faltas, de los errores maliciosos se reclamaba por acción popular ante los jueces y tribunales comunes de la República. Sólo se iba a la Corte Suprema por las nulidades totales, taxativamente puntualizadas en la ley para que este tribunal juzgara las elecciones con sujeción a determinados requisitos en ella señalados.

En resumen, el destino del proyecto Billinghurst en torno de la reforma electoral tuvo una lógica inexorable. El Presidente de la República, ungido en 1912 por una ola popular, llegó solitario al mando supremo y sus ideas de cambio total para la maquinaria del sufragio apenas si fueron compartidas aisladamente por unos cuantos amigos en el Congreso. En este Poder del Estado dominaban los señorones a él llegados en virtud de las no siempre puras elecciones de tiempos anteriores; muchos de ellos eran hijos de la arbitrariedad con que Leguía logró una mayoría parlamentaria en 1911. Billinghurst no estaba amparado por un partido estable similar a la Unión Cívica Radical en la Argentina, que apoyó la ley electoral Sáenz Peña. En el mismo año de la espectacular victoria del populismo, la oligarquía legislativa no se atrevió a impugnar de frente a la reforma; pero supo recortarla y manipularla al servicio de sus intereses.

El gobierno de Billinghurst fue muy breve. Estuvo lejos de alcanzar la duración constitucional de cuatro años; apenas vivió un año, cuatro meses y once días. Con él se rompió la estabilidad presidencial que, después de la sublevación de 1895, pareció surgir en

el Perú con los regímenes civiles completos de Piérola, Romaña, José Pardo y Leguía, nota característica que está resaltada por el hecho de que Manuel Candamo falleció a los cinco meses de ser elegido en 1903 y su sucesor legal Serapio Calderón estuvo en el poder también cinco meses, el tiempo necesario para convocar y efectuar nuevas elecciones. Este triple y pacífico cambio de gobernantes civiles y legales en el lapso que va de 1903 a 1904, realzado por el hecho de que don Serapio tuvo que trasladarse del Cuzco a Lima en una época en que dicho viaje era muy difícil, pareció señalar la existencia de una madurez cívica colectiva cuya endeblez fue demostrada luego por los hechos. En suma, el Perú gozó de estabilidad en su gobierno presidencial y civil a través de diez y siete años.

La desconexión entre Billinghurst y el Parlamento producida casi inmediatamente después de que éste eligió a aquél en un momento de emergencia nacional se hizo evidente a través de escaramuzas sucesivas que incluyeron hostigamientos a ministros y no por medio de una lucha frontal. Entre los episodios del desentendimiento cabe mencionar: la falta de convocatoria a importantes sesiones extraordinarias de las cámaras, la maliciosa demora para aprobar el Presupuesto de la República y otros. Billinghurst nombró cinco Gabinetes durante el ya mencionado plazo de un año, cuatro meses y once días. Aunque hubo diez miembros del Congreso entre los veintiún miembros de ellos, aquí tan sólo se produjo la existencia de nombramientos por decisiones personales. El conflicto institucional, creciente a lo largo del año 1913, llevó al Presidente a concebir la idea de la radical disolución parlamentaria, audacísimo proyecto cuya fórmula concreta, unida a la de la convocatoria de un plebiscito, le fue suministrada por Mariano H. Cornejo. Demoras y vacilaciones explicables por las circunstancias de entonces, generaron la conspiración de la mayoría parlamentaria que buscó y obtuvo el apoyo del Ejército para que defendiera por la fuerza la Constitución y el Poder Legislativo y derrocase a quien, ariqueño de nacimiento y héroe en el Morro Solar en 1881, era entonces calificado como antipatriota y como partidario de Chile. Todo lo anterior estuvo unido a los recelos ante los vínculos de Billinghurst con el pueblo (Basadre 1968, XII: 209-307; vid Ferreyros y Zárate, 1976: 201-217).

Fue así como se gestó, después de casi veinte años de gobiernos civiles a partir de 1895, la intervención del Ejército en la política como fuerza llamada a actuar con el carácter de árbitro decisivo en la pugna irreconciliable entre los partidos en una democracia que funcionaba mal. La politización del Ejército (iniciada el 4 de febrero de 1914 con el motín de la guarnición de Lima que llevó al breve gobierno de Benavides hasta 1915) no tuvo como origen una voluntad de poder de los hombres uniformados. Se derivó de la aparición en actitud suplicatoria de los políticos en los cuarteles. El ejemplo fue seguido el 4 de julio de 1919 al servicio de Leguía, para luego abrir una etapa histórica en 1930 cuando los jefes y oficiales asumieron directamente funciones públicas no relacionadas, por cierto, con la defensa nacional y ajenas a la enseñanza castrense impartida en Chorrillos.

La ley de 1915

Con fecha 28 de setiembre de 1914, el Ministro Fernando Fuchs, bajo el gobierno provisorio del general Oscar R. Benavides, envió a la Cámara de Senadores un nuevo proyecto de ley de elecciones. Expresó en el oficio respectivo que había tomado como base las leyes de 20 de noviembre de 1896 y la transitoria Nº 1777 y que había procurado armonizar y refundir en un solo cuerpo las disposiciones de ambas que debían permanecer. También manifestó que había incluido las modificaciones necesarias, de acuerdo con lo que exigía la experiencia. La novedad de este proyecto era el empleo del Registro de la Conscripción Militar y no, como ocurriera anteriormente, el formado por las Juntas Provinciales en vista de las solicitudes que los ciudadanos presentaban ante las delegaciones distritales pertinentes. La justificación de este sistema era la de que ya lo había utilizado la República Argentina por la ley Sáenz Peña y la de que el censo electoral se convertiría en un documento estable y serviría como estímulo a los ciudadanos para el cumplimiento de sus deberes castrenses. Una segunda novedad era el establecimiento de una base única e "insofisticable" para el edificio del sufragio con tres funciones expresamente designadas.

Según se manifestó reiteradamente, el Presidente, General Oscar R. Benavides, evidenció un interés directo en la utilización electoral del Registro Militar.

Bajo el peso de la urgencia inmediata de nuevas convocatorias a la ciudadanía para que ejerciera el sufragio en una escala nacional, el Senado nombró una comisión especial. De ella salieron dos dictámenes: el de mayoría suscrito por Wenceslao Valera y Manuel C. Barrios y uno singular de Severiano Bezada. En el seno de dicha Cámara, fue aprobado un proyecto sustitutorio. La oposición al empleo del Registro de conscripción militar planteada por los señores Valera y Barrios fue hecha también en su dictamen en minoría en la Cámara de Diputados por Samuel Sayán y Palacios. Uno de los argumentos escogidos por Sayán en el debate fue que en el mencionado registro había un veintidós por ciento de analfabetos. En cambio, el señor Víctor L. Criado y Tejada se expresó con frases grandilocuentes en contra de los Registros Cívicos vigentes:

> "Son una de esas tantas mentiras convencionales de que habla Max Nordau en su famoso libro, pues todos ellos, con muy pocas excepciones no son sino meras listas formadas por las Juntas de Registro al calor de los intereses políticos de los candidatos y escritas por la mano aleve de la suplantación. En ellos campean los muertos, esos Lázaros electorales a los que se refiere Ruiz Zorrilla y los inscritos imaginarios que tienen el don de la ubicuidad, esto es de meter la mano en todas las ánforas mientras que los electores verdaderos, los sufragantes de carne y hueso, son los excluidos, los ausentes obligados condenados por el fraude al eterno desesperante suplicio de Tántalo: ver las ánforas y no poder colocar el voto dentro de ellas. Esos registros electorales como el Elizalde del cuento, son los verdaderos cultores y propagandistas de la falsedad porque personifican todos los abusos, todos los apetitos, todas las incapacidades, todas las mistificaciones y todas las intransigencias; son el espectro pero no la personalidad del elector".
>
> (*Diario de Debates. Diputados,* 1914: 269-271, 274-275).

Importa mucho recordar aquí también que, según afirmó el diputado Rafael Grau, las peores iniquidades de las elecciones anteriores estuvieron en las juntas de registro. Quienes tenían la mayoría en el seno de ellas daban facilidades a sus amigos, al determinar los días y las formas de la inscripción, y dificultaban u obstaculizaban a los contrarios a través de trabas y otros medios vedados. "Se sabe además (agregó) que los registros se paseaban de casa en casa de los amigos y se centuplicaban" (ibíd.: 285).

Uno de los anuncios del diputado Sayán y Palacios, fue el de que el registro militar iba a contaminarse con las pasiones y los intereses de las luchas políticas (Ibíd.: 296). Resultó muy interesante la discusión surgida en 1915 sobre el requisito de la residencia en el departamento para quienes eran elegidos como parlamentarios. Hubo el propósito de que él estuviese siempre bajo la jurisdicción de las sospechosas juntas escrutadoras. Un debate enconado separó a limeños y provincianos. De allí provino una adición al artículo pertinente, que dispuso que el mandato constitucional de la residencia debía ser probado con documentos auténticos o públicos, o con la sumaria información de testigos del departamento actuada ante el juez de primera instancia (Ibíd.: 263, 278, 279, 280, 281, 283, 284, 288, 289, 290, 291, 292, 293).

La nueva ley de elecciones, cuya única innovación fundamental consistió finalmente en el empleo del registro militar para el sufragio, llevó el número 2108, y fue promulgada el 23 de agosto de 1915.

Los resultados del sistema de 1913-1918

El sistema que rigió entre 1913 y 1918, aunque fue muy superior a los anteriores, no impidió diversos abusos.

En varios casos los padroncillos de contribuyentes formados en el Ministerio de Hacienda fueron objeto de manipulaciones fraudulentas. Individuos que no pagaban contribución o la pagaban muy pequeña (escribió Manuel Vicente Villarán en un valiente artículo que debe ser imperecedero) eran inscritos con altas cuotas y habilitados así para concurrir a la Asamblea o aun quizás para presidirla. Una rebaja maliciosa ponía a los adversarios debajo del límite le-

gal y los inhabilitaba para ejercer su derecho (Villarán 1918-1962: 197-205).

En principio, los padroncillos no estaban adaptados a los fines electorales. Rara vez indicaban la nacionalidad de los contribuyentes, o su edad, o el lugar de su residencia y hasta equivocaban su sexo. Contenían datos atrasados, pues mencionaban a personas fallecidas o que habían dejado de ser contribuyentes. No expresaban la capacidad o incapacidad civil ni otros datos que podían determinar el derecho de los contribuyentes para formar parte de la Asamblea. De hecho, entre estos obtuvieron preferencia, y esto es muy significativo, los que abonaban contribuciones de predios rústicos y urbanos; después, los contribuyentes de minas; y en seguida, los profesionales, industriales, eclesiásticos y artesanos. El discutible principio de la intangibilidad de las listas ministeriales de mayores contribuyentes refrendado de modo tácito por el artículo 15 de la ley y que la Corte Suprema aceptó, sin duda por considerar que carecía de atribuciones para discutirlo, dio pábulo al abuso de la adulteración en dichas listas con el gravísimo peligro de investir a un funcionario único del Poder Ejecutivo con las atribuciones de eje y árbitro del sufragio (Leguía y Martínez 1917: 13-14).

Numerosos resultaron los episodios en los que se produjo el fenómeno de la dualidad de las asambleas de mayores contribuyentes. El candidato que veía que el personal de la asamblea le era adverso a sus aspiraciones políticas, muchas veces optaba por formar otra con los elementos que le eran adictos. En el proceso ante la Corte Suprema se estudiaba la calidad legal de los miembros de una y otra, se veía si eran contribuyentes y si pagaban una cuota fijada (con tal objeto se examinaban los recibos). Se verificaba si en verdad eran personas hábiles y ciudadanos en ejercicio, peruanos por nacimiento o naturalización, si sabían leer y escribir, si no estaban impedidos para ejercer las funciones del sufragio. Lo anterior generaba numerosas tachas destinadas a demostrar si una Junta había contado o no con la mitad más uno de los contribuyentes hábiles residentes en la capital de la provincia, mientras el candidato contrario, a su vez, sostenía lo opuesto. De allí se desarrollaron innumerables dificultades de orden legal en la constitución de las asam-

bleas, originadas por la malicia y la temeridad en el cumplimiento simulado de la ley. A veces se tachó al presidente de la asamblea por no ser el mayor contribuyente o ser persona inhábil. En ese caso, el candidato formaba otra asamblea, con el objeto de repudiar al presidente, y el segundo de la nómina formada, u otro ciudadano, la hacía funcionar (*Diario de los Debates. Diputados*: 1914: 333 y ss).

Resultaron proféticas las palabras del diputado Rafael Grau en el debate parlamentario de 1912, cuando afirmó que si la lista de mayores contribuyentes provenía del Ministerio de Hacienda, ella sería preparada ad-hoc con nombres indebidos, y que al surgir de ellas la Asamblea, la Junta Electoral y la Junta Escrutadora, como no quedaba expedito el camino de los reclamos y de las rectificaciones, vendrían procesos apócrifos. Igualmente, Grau dejó constancia de que las matrículas eran empíricas o estaban bastardeadas (*Diario de los Debates. Diputados,* Congreso Extraordinario 1912; 41, 65, 76, 80). Rafael Grau fue asesinado en Palcaro el 4 de marzo de 1917 cuando, junto con un grupo de sus adeptos, intentaba aproximarse al primer contribuyente de la provincia de Cotabambas cuya representación buscaba para una reelección en la Cámara de Diputados.

La Corte Suprema, que había objetado al principio asumir responsabilidad sobre los procesos electorales, cumplió con ejemplar independencia las nuevas funciones que le encomendó la ley de 1912. Sus fallos en las elecciones de 1913, 1915, 1917 y 1919 (los procesos judiciales de este último año llegaron a ser truncados por el golpe de Estado del 4 de julio) ostentan características que honran a quienes los firmaron. Gozaba entonces el más alto tribunal de justicia de un prestigio indiscutible. La historia debe rendir homenaje a los juristas Domingo M. Almenara, Alberto Elmore, Ricardo Ortiz de Zevallos, Guillermo A. Seoane, Francisco Eguiguren, José Antonio de Lavalle y Pardo, A. Villagarcía, Anselmo Barreto, Carlos Eráusquin, Lizardo Alzamora, Teodomiro A. Gadea, Germán Leguía y Martínez, Carlos A. Washburn, Eduardo G. Pérez, Agustín de la Torre González, Juan José Calle y a quienes como ellos honraron entonces al país.

Gracias a estos juristas ingresaron al Poder Legislativo provincianos notables, nombres populares en sus circunscripciones, pero ajenos al favor oficial: Julio C. Tello, diputado por Huarochirí en 1917 contra un adversario muy poderoso en la vida social y económica de Lima, y Abelardo Gamarra "El Tunante", diputado por Huamachuco en 1913. Otra incorporación parlamentaria sorprendente que se efectuó gracias a la Corte Suprema fue, en 1915, la del diputado liberal por Parinacochas, Manuel Jesús Mendoza, cuando estaba encarcelado. Se dieron también casos como el de Rafael Sousa, cuyas credenciales fueron aprobadas aunque su veracidad fue objetada nada menos que por un allegado de uno de los vocales del Supremo Tribunal. De otro lado, en 1913 el diputado electo por Lampa, señor Federico Luna y Peralta, ciudadano muy cercano al Presidente Billinghurst, con documentos que comprobaban su residencia, de acuerdo con el precepto constitucional quedó sin su curul. Lo mismo ocurrió con otro ex-Ministro, el General Enrique Varela, cuya elección en Madre de Dios fue anulada también en 1913, por lo cual volvió a la cartera de Guerra (luego resultó víctima de un alevoso asesinato al año siguiente). Veto análogo sufrieron parientes o relacionados del Presidente Benavides en 1915.

En 1915 el Supremo Tribunal revisó cuarentiséis procesos electorales (trece sobre senadurías y treintitrés sobre diputaciones). Anuló totalmente dieciséis credenciales de diputados y seis de senadores. Declaró expeditos a catorce diputados y a tres senadores. En otros casos, hubo desistimientos o nulidad parcial. Sanciones drásticas fueron ordenadas por la Corte en daño de diversos ciudadanos culpables por delitos contra la libertad y la verdad del sufragio. Entre ellos estuvieron autoridades políticas, jueces de paz, funcionarios administrativos, miembros de las asambleas de mayores contribuyentes. Sin embargo, por diversos medios, a la larga, gracias a una tácita complicidad del Legislativo y del Ejecutivo, funcionó la impunidad, sin que la opinión pública se conmoviera.

Los fallos de la Corte Suprema, anulatorios de muchos procesos, desenmascararon innumerables formas de errores y tropelías en que incurrieron las asambleas por incapacidad, servilismo o espíritu de

partido. Además de las dualidades, hubo a veces clandestinidad en las reuniones, falsedad en las actas y suplantación de personal.

Ganada la asamblea, el resultado de la elección era seguro. Implicaba esto contar con los llamados "elementos legales". El candidato o sus amigos escogían, como ocurrió en el caso de la provincia de Castilla en 1917, el personal de las juntas de sufragio y escrutadora que a la asamblea correspondía designar. Al aprobar las credenciales del candidato Víctor Perochena en la citada elección, la Corte Suprema tuvo una de sus no frecuentes equivocaciones (sobre las irregularidades de este proceso ver votos en discordia de Germán Leguía y Martínez y Teodomiro Gadea, *Diario de Debates*, 1916: 23-25).

Las juntas escrutadoras provinciales y las departamentales sentenciaban sobre las reclamaciones contra sus propios y por vía de apelación decidían cuándo eran impugnables las decisiones de las juntas receptoras de sufragios. Así quedaban convertidas en juez y parte. No era dable que enmendaran sus propios abusos, si estos se producían. La Corte Suprema sólo tenía potestad en unas cuantas infracciones graves. Ante los vicios acumulados a lo largo del desarrollo del proceso electoral, no había autoridad que pudiese corregirlos.

El recuerdo de la omnipotencia de que había gozado el Parlamento hasta 1896 con el sistema de las auto-calificaciones no se borró durante el período de la ley de 1912. Hubo dos oportunidades en que reapareció incontenible esa nostalgia. En 1913, la mayoría leguiísta y liberal del Senado quiso aumentar su número e incorporó de hecho a los senadores Carlos Forero, por Tacna Libre, y Juan Antonio Trelles, por Apurímac. En este último departamento fueron tres los candidatos, ya que se presentaron, además de Trelles, los señores Leoncio Samanez y Leonidas Samanez. La junta electoral departamental tachó la elección de Trelles por no haber sido inscrito este ciudadano en el registro electoral de acuerdo con la ley Nº 1777 y proclamó a don Leoncio Samanez. Esta fue la causal de la nulidad de las elecciones de Senador por Apurímac, declarada entonces por la Corte Suprema.

La elección de Senador por Tacna llegó a ser también anulada por el tribunal antedicho porque aparecieron en un solo escrutinio la elección de diputado y la de senador. Aquí hubo un error emanado no sólo del texto de los formularios para el funcionamiento del sufragio, sino también de la mala interpretación de la redacción de un folleto que divulgó el contenido de la ley Nº 1777.

La actitud del Senado al incorporar a Trelles y a Forero suscitó violentas reacciones de las turbas billinghurstistas. El 13 de julio de 1915 un cartucho de dinamita fue colocado en el hogar del Presidente del Senado Rafael Villanueva y también se efectuó un asalto a la residencia del ex-Presidente de la República Augusto B. Leguía (Basadre, 1968, t. XII: 230-231).

El caso siguiente vino a raíz de las elecciones para diputado por Lima en 1917. Grupos dominantes en el gobierno de José Pardo quisieron impedir resueltamente, por medios a veces pintorescos, la proclamación de Jorge Prado y lo consiguieron. La mayoría civilista, segura de su poder, intentó que la misma Cámara resolviera el asunto, volviendo al sistema tradicional de las auto-calificaciones. La oposición luchó bravamente para impedirlo. El Presidente José Pardo no insistió en este procedimiento ilegal, contra el que se rebeló con su ausentismo un grupo de senadores (Basadre, 1968, XII: 389-392).

Rafael Villanueva

El atentado billinghurstista contra Rafael Villanueva es un símbolo de la lucha entre el populismo de 1912-1914 y la política tradicional.

Villanueva nació en Cajamarca en 1839. Abogado en 1870, fue elegido en 1872 diputado civilista por su provincia; así pues, en 1915 tenía cuarenta años de veteranía en el Parlamento, aunque su actuación había sido intermitente. Secretario General del Contralmirante Lizardo Montero, cuando éste asumió la Presidencia durante la guerra con Chile, en 1882, asumió todas las ramas de la administración. Senador por Cajamarca en 1886, consiguió la reelección en 1892, en 1898 y en 1911. A la Presidencia de su Cámara subió en 1898, 1904 y 1912. Pero Villanueva gozó del privilegio de transitar entre los

tres poderes del Estado. Vocal de la Corte Superior de Trujillo en 1897 y de la Corte Superior de Lima en 1903, dejó entonces en su curul senatorial cajamarquina a "parientes, amigos, representantes, apoderados o testas". Ministro de Justicia en 1900-1901, en la época en la que el Partido Civil luchó frontalmente contra el Partido Demócrata. Llegó al difícil portafolio del Gobierno en 1902-1903, en la época de las elecciones que llevaron al poder a Manuel Candamo. La eficacia avasalladora de su acción astuta y enérgica tuvo como consecuencia el total hundimiento parlamentario del pierolismo. En 1904 fue nombrado Vocal de la Corte Suprema. Pero el audaz e inesperado secuestro del Presidente Leguía, hecho el 29 de mayo de 1909 por un pequeño grupo de adeptos y familiares del caudillo demócrata, hizo que se llamara en julio de 1909 a Villanueva, el autor de las mortíferas elecciones de 1903, a la presidencia del Consejo de Ministros y, por segunda vez, al Ministerio de Gobierno. Su energía mezclada con arbitrariedad fue muy eficaz; pero hizo de él, una vez más, un personaje pintoresco y discutido. Cuando en el Senado, durante una interpelación del pierolista Joaquín Capelo, pronunció Villanueva la frase "El orden público está sobre la Constitución y las leyes", estas expresiones resultaron inolvidables. El anhelo general de una política gobiernista más flexible lo llevó a renunciar al Ministerio y a volver a la Corte Suprema en Mayo de 1910. Reelegido Senador por Cajamarca por tercera vez en 1911 (su cuarta jornada en el Parlamento desde 1872) presidió nuevamente el Senado en 1912. Las circunstancias lo habían acercado otra vez a don Augusto B. Leguía en actitud que implicaba un distanciamiento del civilismo ortodoxo y pardista. Leal a este nuevo ligamen, Villanueva colaboró con la caída de Billinghurst como jefe de la agrupación leguiísta del partido civil, y después de ella fue en 1914 a la alianza con el partido liberal de Augusto Durand para defender la tesis de que el mando supremo correspondía al Vice-Presidente Roberto Leguía. Así se enfrentó contra el nuevo gobernante, el General Benavides, y contra sus antiguos correligionarios y llegó a ser encerrado durante algún tiempo en la Penitenciaría. Pero cuando en 1915 regresó de Europa el ex-Presidente José Pardo, Villanueva creyó oportuno, con la finalidad de presionar a Benavides para que hiciera la convocatoria a elecciones nacionales, auspiciar una nueva candida-

tura del que había sido Jefe de Estado durante el período 1904-1908, aliándose con otros sectores de opinión. Esta actitud conciliatoria sin duda le restó fuerza personal cuando ante los comicios de 1919 se produjo la resurrección política de Augusto B. Leguía con un programa anticivilista y antipardista.

Los largos años —más de cuarenta en total y dieciocho en el Senado— vividos por Villanueva en la política, las sólidas conexiones con su departamento (era aquello de decir "Cajamarca, capital Villanueva", o "Villanueva, capital Cajamarca") acompañadas por leales adhesiones e implacables odios ahondados con el tiempo, sus repetidos viajes entre los tres Poderes del Estado con los más altos cargos en Lima, su fama de hombre marrullero, práctico, diestrísimo, enérgico, eficaz, hicieron de él casi una figura folklórica en la vida peruana entre la guerra con Chile y la Primera Guerra Mundial. Parece que en la raíz de su enorme y permanente fuerza personal, no hubo un sólido estrato económico determinante. Luis Fernán Cisneros hizo de él en 1918 y 1919 dos semblanzas magistrales en sus crónicas tituladas "Ecos", que aparecían en *La Prensa*. Son páginas de antología (Cisneros 1918 y 1919, cfr. Benvenutto 1921, II: 5-20).

Otra de las grandes anomalías en el régimen del sufragio peruano fue la falsificación de las libretas militares. A ella se agregó la compra de votos.

Los ciudadanos firmaban desde 1896, como ya se anotó, dos cédulas, una de las cuales era depositada en el ánfora y la otra quedaba en poder de ellos. En la misma ciudad de Lima, comisionados especiales ubicados a corta distancia de las plazuelas donde funcionaban las mesas, eran los encargados de este tráfico. El autor del presente trabajo recuerda haberlos visto cuando era niño y adolescente. Coincide aquí con Pedro Ugarteche quien en el volumen II de su biografía de Sánchez Cerro escribe: "como las elecciones generales de 1919 se realizaron bajo el sistema público, vimos durante todas las horas que duró la votación, un automóvil estacionado delante de la casa, ocupado por personas, agentes por uno de los candidatos, que se ocupaban de negociar la compra de los votos de los electores que debían sufragar en las mesas instaladas en la Plaza de Armas. La escena era muy curiosa y a mí y a mi hermano nos estretuvo mu-

cho ver y escuchar cómo los agentes y los electores discutían el precio de los votos" (Ugarteche 1969 II: VIII).

Juan Apapucio Corrales

Clemente Palma, cuyos cuentos exóticos y fantásticos no han sido debidamente valorados por la crítica literaria, fue director de la gran revista semanal *Variedades* entre 1908 y 1930. Además de editoriales dedicados a la actualidad interna e internacional, muy curiosos hoy para el investigador histórico, publicó unas reseñas de las corridas de toros, al lado de las cuales se le ocurrió escribir unas crónicas humorísticas sobre hechos, cosas y personajes de la política. En ellas inventó un personaje: el tuerto Juan Apapucio Corrales, diputado por la hipotética provincia de Amancaes. A su alrededor hizo girar a otros tipos imaginarios, exponentes del "medio pelo" criollo, como Rosaura, la poetisa feminista consorte sin bendición sacerdotal de Juan Apapucio, el compadre Pistoleras y otros sujetos, al lado de auténticas figuras y figurones de la realidad cotidiana de entonces.

Tarde o temprano se llegará al consenso de que en las crónicas de Corrales hay dos elementos de una sabrosa novela auténticamente criolla. La pluma de don Clemente se mueve aquí, con un desparpajo y una gracia más gruesa, pero más realista que la de su ilustre padre, utilizando inclusive gran número de palabras no reconocidas en aquella época por la Academia de la Lengua; algunas de ellas no lo han sido todavía o han desaparecido. He aquí una colección de caricaturas variables a lo largo de muchos años. Parecería que los famosos títeres de Ño Valdivieso se reencarnaron con una nueva y no menos hilarante personalidad gracias a la magia de la tinta de imprenta.

He aquí también un testimonio sin antecedentes sobre los aspectos más prosaicos de la vida política de las décadas iniciales del siglo XX. Corrales, con su diputación por una provincia tan imaginaria como algunas que tenían representantes vivos en la Cámara, es un criollo arribista, cínico, hablador, pomposo, retórico, volantuso y, a veces, muy simpático. Su preocupación esencial es calentarse a la luz del sol que por el momento alumbra. Algunas de sus aventuras

más graciosas ocurren entre el período de la ascensión de Billinghurst al poder, su caída y la pugna entre los adeptos de Roberto Leguía y los que optaron por apoyar a Benavides. Antes, para las frustradas elecciones de 1912, Corrales había aparecido como capitulero aspillaguista, fundador del Club "Unión y Ñeque". Esta graciosa creación es todo un símbolo de la realidad electoral de entonces. Cuando huele Apapucio que el viento sopla en favor de Billinghurst, se "pasa" al campo de éste. Luego vienen los episodios conexos con el nuevo gobierno. A lo largo de varias crónicas, Palma hace una vívida y anecdótica semblanza de don Guillermo, tal como lo vieron sus adversarios. Pero la crónica político-taurina alcanza sus mejores aciertos cuando empiezan las intrigas para llenar el vacío que el derrocamiento del 4 de febrero de 1914 creó. Aquí parecería que la vida imita al arte como sostuvo Oscar Wilde. Cabe afirmar que la chocarrera realidad cotidiana se aproximó a las crónicas político-taurinas hasta identificarse a veces con ellas. Corrales, adepto de Roberto Leguía, asistió (según dijo) a la originalísima proclamación de este ciudadano como Presidente de la República en su casa de la calle Pando, el 15 de mayo de aquel año de 1914, mientras Benavides recibía la banda, respaldado por el ejército, la policía y el civilismo, en el salón de sesiones del Congreso. De la escena hizo un relato inolvidable. Cuando Clemente Palma reunió en un libro la vida y las hazañas de su hijo imaginario, suprimió estos capítulos (Palma 1938). Así se hizo a Juan Apapucio un flaco servicio. El historiador de la literatura y de la política a comienzos del siglo XX deberá superar ese veto o censura que condenó a páginas tan interesantes y necesitará tomarse el trabajo de leer la misma revista *Variedades*. El esfuerzo valdrá la pena.

El motivo de esta discriminación de don Clemente fue muy noble, la lealtad a su leguiísmo póstumo.

El fue elegido diputado por Lima en 1919 y continuó en esta función pública hasta 1930. Diríase que un destino irónico lo hubiese querido identificar con Corrales. No fue así. Lo que más bien ocurrió fue que las crónicas perdieron muchas veces la frescura, la libertad, la independencia, la agudeza de antaño. El eminente diputado por la capital habló muy poco en la sala de sesiones, estuvo al

margen de intrigas, corruptelas y acomodos, y, cuando llegaron las horas de la desgracia, supo defender polémicamente al gobernante caído; y por este muerto sufrió prisión, destierro y privaciones. Así contradijo al voluble diputado por Amancaes.

Si se quiere mirar la escenografía y la coreografía de la vida pública nacional en las altas esferas entre 1908 y 1919, comparable a veces —no siempre— con una ópera bufa o una zarzuela, habrá que acudir no a la enorme cantidad de discursos solemnes, de libros, de folletos y de artículos periodísticos enfáticos y fugaces, sino a las olvidadas páginas de Juan Apapucio. Hasta lo que en ellas hay ahora de inaceptable, como el desprecio al indio revelado en una desoladora entrevista como Rumi Maqui (Palma 1938: 132-137) y un encuentro con los personeros de una comunidad de Puno despojada de sus tierras que llegan a Lima para buscar la ayuda de "el Pro Endígenas de don Capelos" (Ibíd.: 46-49), son un símbolo de su época.

CAPITULO V

LA RUPTURA DEL CONSENSO LEGAL (1919-1929)

El ambiente político al iniciarse el proceso electoral de 1919

Al aproximarse la fecha de las elecciones de 1919, se hizo visible la crisis de los partidos que habían acompañado al Gobierno de José Pardo desde 1915. Alejados de él los constitucionales —que se habían reducido a un corto número de amigos y secuaces del general Cáceres y cuyo dirigente más activo era Arturo Osores—, el Partido Liberal también optó por el distanciamiento al no encontrar satisfactoria la fórmula que emergió para la sucesión presidencial y para el nuevo proceso electoral. El Partido Nacional Democrático o *"futurista"* —de opiniones intermitentes— se hallaba lejos de las simpatías oficiales. Una vez más, el Partido Demócrata había entrado en el letargo después de una corta actividad en 1915.

Quedaba el Partido Civil. En él surgió la candidatura de su presidente, Antero Aspíllaga, de frustrada actuación en 1912. Aspíllaga llegó a ser nominado tanto por la junta directiva como por la asamblea de esa agrupación, pero aún en el seno de ambos organismos encontró varias adhesiones sólo aparentes y muchas reservas mal disimuladas. Sin embargo, frente a la decisión, el optimismo y la constancia de Aspíllaga y de quienes lo secundaban atraídos por su larga experiencia política, su caballerosidad, su honradez o su cuantiosa fortuna personal, no hubo análoga energía ni tampoco acción con-

certada para disuadirlo o para cerrarle el paso por parte de los personajes vinculados al Gobierno. El diario *La Ley*, dirigido por Enrique Echecopar, comenzó a publicarse con la finalidad de hacer campaña a favor de la candidatura aspillaguista.

Los dirigentes de los sectores que, directa o indirectamente, apoyaban al Gobierno demostraron su incapacidad para la unión. El país parecía tranquilo y no obstante el sangriento paro de enero de 1919, no se sentía alarma ante eventuales convulsiones de carácter político o social. No faltaron quienes pasivamente esperaban alguna circunstancia que los favoreciese; mientras tanto, el tiempo pasó inexorable. Su espera fue vana. En cambio, la oposición se aglutinó alrededor de Augusto B. Leguía. Mientras se editó, el diario *El Tiempo* hizo intensa campaña a su favor. Vivía ese hombre público en Londres desde que fue expulsado por Billinghurst en 1913. No podía haber olvidado los signos y las muestras de impopularidad que recibiera. Silbidos y denuestos lo acompañaron durante la ceremonia en la que leyó su último mensaje presidencial en 1912 y a través del recorrido que hizo por las calles ese día. Durante esa oportunidad, se hubiera creído que la muchedumbre iba a abalanzarse contra él más de una vez. En el forcejeo surgido en 1914 después de la dimisión de Billinghurst, quedó vencido su hermano Roberto, Vice-Presidente de la República. Después de 1914, el leguiísmo cesó de actuar como grupo organizado. No se atribuyó mayor importancia la campaña hecha a su favor en 1915 y 1916 por periódicos eventuales como *El Mosquito*.

Sin embargo, a partir de 1918 comenzaron a evidenciarse los síntomas de una inminente y sensacional resurrección política del Presidente de 1908 a 1912. Se diría que su ausencia lo ennoblecía. El descontento contra el régimen de Pardo y contra el civilismo —estimulado por una demagógica oposición parlamentaria y periodística que no fue coactada— empezó a dar una aureola al hombre que llegó en 1908 al Gobierno por voluntad de Pardo y que encabezó luego uno de los grupos cismáticos de esta agrupación. Volvieron a ser recordados el temple y la serenidad que exhibiera el 29 de mayo de 1909, sus luchas resueltas contra el bloquismo o civilismo ortodoxo, sus gestos de entereza ante Chile, su amor por los institutos arma-

dos, su simpatía personal. Para justificar las fallas o errores de su administración, se dieron excusas basadas en las graves crisis de carácter internacional y de orden interno que la asediaron. Leguía tuvo que aparecer como candidato indeseable ante Pardo, sus allegados y demás miembros del régimen vigente; y hubo como un goce en varios políticos oposicionistas y en muchas gentes medianas o anónimas al contrariarlos.[27] El diario *La Ley* se dedicó a hacer la historia de todo lo que era dable criticar en el período de 1908 a 1912, pero ella no causó impresión notoria. En 1918, los universitarios de Lima al elegir por segunda vez "Maestro de la Juventud", otorgaron la mayoría de los votos a Leguía. Con esto, sorprendieron a quienes tomaban en cuenta el alejamiento de este señor de toda actividad intelectual o académica y recordaron vívidamente los violentos choques callejeros y las apasionadas manifestaciones estudiantiles adversas a él en 1911.

Según algunas informaciones no confirmadas, Leguía perdió mucho dinero durante la guerra europea al invertirlo en los empréstitos del Zar de Rusia.

Si hubiese percibido que surgía un vigoroso candidato nacional, quizás habría podido aplazar su regreso al Perú. Sin embargo, se encontró con la dispersión o el fraccionamiento de sus seguros adversarios y con los crecientes síntomas de una flamante popularidad. El Gobierno de Pardo llegó a ofrecerle la plenipotencia en Londres para mantenerlo en el extranjero. Su respuesta fue vaga y dilatoria: anunció que viajaba a Nueva York donde podía orientarse mejor y sugirió que en esos momentos —los finales de la Guerra Mundial— se unificaran las legaciones de Londres, Washington y París.

El movimiento de opinión que sus viejos y leales amigos y sus nuevos secuaces crearon a favor de Leguía representó el único esfuerzo en aquellos momentos para dar genuino sabor popular a una candidatura sin limitarse a buscar el consenso de la gente distinguida o prominente. Pese a sus grandes diferencias intrínsecas, tuvo algunas características análogas a las corrientes multitudinarias que

27. Se atribuye a don José Antonio Miró Quesada el dicho: "Pardo ha traído a Leguía dos veces: una queriéndola y otra sin quererlo" (Víctor Andrés Belaúnde. *Trayectoria y Destino*. Lima, Ediventas, 1967, v. II, p. 551).

—más o menos en la misma época— llevaron al poder a Hipólito Yrigoyen en Argentina y a Arturo Alessandri en Chile. Fue la iniciación de la marea ascendente de las clases medias y populares que desbordaba las vallas oligárquicas para caer en el caudillaje por efecto de la ignorancia política.

La gran guerra de 1914-1918, con sus consecuencias económicas y sociales, había dado lugar a que se acentuara la significación de dichas clases. Estaba en su ocaso la era patriarcal y señorial de la vida peruana y pugnaba por emerger una época mesocrática. Estudiantes, empleados de comercio, empleados públicos, militares de mediana o baja graduación, artesanos y obreros se contaron entre los más entusiastas partidarios de Leguía. *Germinal* fue el periódico universitario que propugnó su candidatura; allí escribieron jóvenes que no pertenecían a las clases socialmente prominentes de Lima, los mismos que en 1924 intentaron acompañar a Germán Leguía y Martínez (José Antonio Encinas, Carlos Doig Lora, Juan Manuel Carreño, Erasmo Roca, Jorge Guillermo Leguía, entre otros).

En diversos sectores de la vida nacional se había acentuado una actitud de envidia y de rencor contra algunos miembros de las familias privilegiadas que daban muestras de arrogancia y desdén para quienes no pertenecían a ellas.

Ante la galvanización de la gran esperanza nacional en la recuperación de las "cautivas" Tacna y Arica —y también de Tarapacá— después de la victoria de las democracias en la primera Guerra Mundial, Leguía procuró identificarse resueltamente con ese anhelo. Al lado del fomento más audaz de la máxima ilusión patriótica, acompañado por anuncios de robustecimiento del poderío militar del país, hizo promesas de saneamiento nacional, renovación de métodos, reforma del Parlamento y cambios de la ley electoral. También aparecieron unidos a su candidatura impulsos regionalistas o provincialistas, esperanzas difundidas entre los empleados de comercio para mejorar su marginada condición, así como tendencias en pro del abaratamiento de la vida.

El regreso de Leguía a Lima, después de su ovación en los puertos del norte, dio lugar a una imponente manifestación pública el 9 de febrero de 1919. El Gobierno no la hostilizó.

La iniciativa lanzada por Pedro de Osma en vísperas de las elecciones para agrupar a todas las fuerzas políticas que podían enfrentarse a Leguía no encontró acogida en los grupos a quienes se dirigió, salvo algunos previsores ciudadanos aislados como Felipe Barreda y Laos, miembro de la junta directiva del Partido Civil. Las candidaturas de Isaías de Piérola y de José Carlos Bernales surgidas a última hora, no llegaron a tener mayor importancia. Piérola apenas aglutinó a una pequeña minoría de los sobrevivientes del Partido Demócrata entre los que se contó David Samanez Ocampo y alrededor de Bernales se agruparon unos cuantos elementos obreros, en parte sobrevivientes del billinghurstismo, y un sector vinculado a su gestión como gerente de la Compañía Recaudadora.

El grupo bernalista intentó organizar un partido obrero cuyo acto inaugural fue anunciado en un teatro de Lima el 1º de Mayo de 1919. Nicolás Gutarra, obrero y orador sindicalista, denunció allí la trastienda política y electoral de esta entidad y lanzó a la multitud a la calle en una demostración clasista.

Las controvertidas elecciones de mayo de 1919

Con fecha 15 de abril de 1919, el Presidente de la Corte Suprema —Anselmo V. Barreto— transmitió a las Cortes Superiores el acuerdo del Supremo Tribunal de llamar la atención de los jueces sobre el cumplimiento del artículo de la ley de elecciones que disponía la suspensión inmediata de las autoridades que interviniesen en los procesos electorales.[28] Este acto proporciona evidencia clara del propósito de dar autenticidad a dichos comicios.

Al llevarse a cabo en la República los actos para la constitución de las asambleas de mayores contribuyentes —decisivas para el resultado electoral— ocurrieron hechos de violencia en algunas provincias como Otuzco, Chota, Chachapoyas, Yauyos y otras. Como era de prever, surgieron dualidades en estas asambleas, a favor de Aspíllaga o de Leguía, y diversos escándalos, junto con otras irregularidades. En Lima y Callao triunfaron las candidaturas leguiistas. Contra las previsiones del pesimismo, el acto del sufragio se llevó a ca-

28. *Anales Judiciales de la Corte Suprema de Justicia*, t. XV. Lima, "La Opinión Nacional", 1920, p. 256.

bo en los días 18 y 19 de mayo de 1919 dentro de un ambiente tranquilo, bajo el amparo del Ejército y sin presión del Gobierno. Sin embargo, en Lima únicamente votaron once mil electores.[29] Mucho se habló acerca de falsificaciones y falsedades en el registro militar que servía como padrón electoral, así como también de cohecho y comercio con el voto y de alteraciones en los escrutinios. En vista del número de procesos para la renovación parlamentaria y de las nulidades que hubiera declarado la Corte Suprema, hubo quienes vislumbraron la posibilidad de que no hubiera considerable número de credenciales válidas después de la depuración que comenzó a hacer este tribunal. Desde el 14 de junio hasta el 3 de julio se habían presentado a él, treinticinco demandas de nulidad. Fueron fallados siete procesos, de los cuales resultaron aprobados dos que correspondían a amigos políticos de Leguía y tres que favorecían a partidarios de Aspíllaga, mientras que fueron anulados varios, como los de Callao, Canta, Canchis, Tarma y Otuzco. Por ejecutoria del Supremo Tribunal, Leguía había perdido ya casi quince mil votos. Así pues —después de descartar de los cómputos a los sufragios invalidados en las semanas siguientes y a los que podría anular el propio Congreso, a quien correspondía exclusivamente el escrutinio de la elección presidencial— parecía que no habría mayoría absoluta. Esto implicaba que el asunto podía ser resuelto mediante una decisión parlamentaria como ocurrió en 1912. La Constitución ordenaba que el Poder Legislativo no escogiese sino entre quienes habían obtenido mayor número de votos; en este caso, entre Leguía y Aspíllaga. Pero la eventualidad de soluciones distintas no estaba descartada. No faltó quien creyó factible un pronunciamiento militar que eliminara a la vez a Pardo, a Leguía y a Aspíllaga. El 30 de junio, Isaías de Piérola —candidato que se retiró el primer día de los comicios por un insignificante tiroteo callejero— llegó a solicitar la anulación de las elecciones. Asimismo, solicitó la formación de una Junta de Gobierno elegida mediante el voto del Congreso y encabezada por el Presidente de la Corte Suprema con el objeto de convocar a un nuevo proceso.

29. Luis Fernán Cisneros. "Con cola", "Ecos", *La Prensa*, 24 de agosto de 1919.

El 4 de julio de 1919

El 4 de julio de 1919 se produjo en Lima un fácil golpe de Estado que derrocó al Presidente José Pardo y proclamó a Leguía.

Es evidente que el triunfo electoral correspondió a este candidato. Para justificar la sublevación, se adujo el argumento de que el Gobierno de Pardo —de acuerdo con los diputados y senadores incluidos en los dos tercios parlamentarios que debían continuar en sus funciones— auspiciaba arreglos en los cómputos para no hacer una transmisión legal del mando. La sublevación en los cuarteles de Lima el 4 de julio de 1919, no exenta de características bochornosas, se presenta con aparente similitud en cuanto a los hechos mismos con la del 4 de febrero de 1914. Sin embargo, las diferencias entre ambas son notorias. El Ejército actuó en 1919 como elemento coadyuvante o cómplice, aunque se hallaba hondamente infiltrado por las simpatías por el candidato de oposición que surgió en las elecciones de aquel año, no tanto en los jefes que tenían mando, como en la tropa y en la oficialidad; en 1914, en cambio, desempeñó un papel principal en los acontecimientos y así consta inclusive en el propio texto de la dimisión de Billinghurst. Pero la nota resaltante en 1919 estuvo en que la finalidad de aquel movimiento fue eliminar no sólo al Presidente de la República, sino también al Congreso, que el Ejército defendió como entidad sagrada en 1914.

No llegó jamás a ser exhibida prueba alguna de que el Presidente Pardo —que permitió regresar al país a Leguía, que no impidió las manifestaciones en su favor y que lo dejó triunfar en las asambleas de mayores contribuyentes donde obtuvo mayoría y en los comicios electorales que lo favorecieron— iba a escamotearle en el último momento sus credenciales. Es insuficiente a este respecto el argumento de que Pardo se preocupaba con tenacidad de que fueran elegidas personas de reconocida filiación civilista como presidentes de las Cámaras que debían haberse reunido el 18 de julio. En el manifiesto que publicó en Nueva York en 1919, Pardo expresó: "Yo, por mi parte, puedo decir con la firmeza de una conciencia estrictamente sometida a la verdad, con toda la autoridad que tiene quien jamás ha engañado a su país, que no ha existido ni por un instante semejante plan y que, por consiguiente, no podía estar en ejecución ni ser

de dominio público. Y emplazo a los miembros de la dictadura que tienen hoy una magnífica oportunidad para confundirme con sus pruebas, a desmentir mis categóricas declaraciones".[30]

Sin embargo, cabe encontrar otros motivos por los cuales la sublevación pudo parecer conveniente a sus autores. Ella, interesa no olvidarlo, comenzó a fraguarse desde antes de que empezara la campaña electoral. Ante todo, la necesidad para Leguía era conquistar el gobierno sobre los obstáculos que podían oponerle no sólo —como él creía— la animadversación de Pardo, sino la de sus enemigos políticos y personales que eran numerosos y que hubieran actuado aún sin las órdenes o el consentimiento del Presidente. El nuevo régimen debía iniciarse el 18 de agosto y las perspectivas para esa fecha eran muy inciertas a comienzos de julio. Se ha afirmado también —con fundamento— que obtener la Jefatura del Estado era urgente para el candidato triunfante en relación con la gravedad de sus propios asuntos económicos.

Las paradojas en los cómputos de las elecciones de mayo de 1919

La Comisión de Cómputo de la Asamblea Nacional de 1919 publicó unos cuadros estadísticos sobre las elecciones de mayo de ese año, en lo referente a las candidaturas presidenciales y vice-presidenciales. Quedamos enterados así de que hubo dualidades en doce provincias, aparte de las resueltas por la Corte Suprema con anterioridad al 4 de julio: en Santa, Pallasca, Pomabamba, Cajamarca, Celendín, Chota, Quispicanchis, Ica, Huancayo, Jauja, Yauyos y Huanta.

Es lícito sospechar que las cifras publicadas recibieron adulteración por razones políticas inmediatas. De cualquier modo, las diferencias en los resultados de las votaciones según las juntas de mayores contribuyentes antagónicas en cada una de esas doce provincias sugieren graves dudas sobre la absoluta autenticidad del procedimiento electoral en 1919.

Por ejemplo, aparece Aspíllaga con cero votos en las dualidades surgidas en las provincias de Santa, Pomabamba, Cajamarca,

30. José Pardo y Barreda. *Cuatro años de gobierno constitucional*. Nueva York, 1919 (Parece que hay unas memorias de José Pardo en poder de sus hijos).

Chota, Huancayo y Jauja, mientras Leguía, en las mismas circunscripciones, arrastra una abrumadora mayoría de ciudadanos cuya cifra oscila entre cinco mil novecientos veintisiete y dos mil seiscientos setentitrés. Y, por arte de magia, en otros escrutinios de aquellos distritos electorales se hacen presentes nada menos que tres mil cuatrocientos treinticuatro, mil seiscientos cuarentitrés, mil quinientos setentisiete, dos mil quince, dos mil doscientos catorce y dos mil novecientos treintiún resueltos aspillaguistas. Pero los leguiístas que los escoltan en estas ánforas son demasiado escasos.

Las incongruencias mencionadas existen también en los procesos donde no hubo dualidades. No parece verosímil que ni Aspíllaga ni ninguno de los otros candidatos presidenciales —I. de Piérola y Bernales— tuviesen cero votos en Trujillo y cantidades ridículas en otros lugares como Huancabamba, Sullana, La Unión, Pachitea, Yungay o Tumbes. Y sólo se explica por la influencia directa del pierolista David Samanez Ocampo la victoria de I. de Piérola en Urubamba sin que a éste le favoreciera, en cambio, un solo sufragio en las demás provincias del Cuzco; victoria repetida en Abancay con igual orfandad en el resto de Apurímac.[31]

La "Patria Nueva" y el posible origen de esta expresión

Había una cosa de suma importancia para Leguía unida a la llegada al mando supremo y era —repetimos— la de ejercer esa función con un Congreso adicto y no con el que hubiera sesionado legalmente en 1919, formado sobre la base de la permanencia de los dos tercios del anterior y de la incorporación del nuevo tercio con la criba previa de las rígidas calificaciones hechas por la Corte Suprema. En el caso de haberse mantenido la normalidad institucional, existía el peligro de que se repitieran las agitadas jornadas parlamentarias de 1910 y 1911. Entre todos los recuerdos de Leguía como gobernante durante esos años, ninguno acaso era más ingrato que el de la oposición bloquista en las Cámaras. Para evitar que esa pesadilla volviese a entenebrecer sus días y sus noches había un

31. *Asamblea Nacional. Diario de los Debates.* Lima, Imprenta Torres Aguirre, 1920, pp. 113-128.

remedio drástico, y llevarlo a la práctica con rudeza de cirujano venía a satisfacer los anhelos de reforma de la Constitución y renovación y saneamiento del Parlamento que tantos espíritus inquietos albergaban y que inspiró el nombre de "Patria Nueva" que se dio al régimen inaugurado el 4 de julio de 1919.[32]

La pérdida del consenso legal

La democracia liberal o burguesa se basa en la idea del consenso desarrollada por diversos estudiosos de la Ciencia Política. Supone un punto de vista pluralista y es un concepto que funciona cuando en una sociedad, quienes están enrolados en favor de opuestos intereses en pugna tienen una consideración básica mínima los unos respecto de los otros. Dentro de este orden moral y jurídico, un partido busca su propia victoria, así como la derrota del adversario; pero no su aplastamiento. Es decir, no niega la legitimidad de su existencia, o la de sus valores, ni quiere infligirle humillaciones extremas que sobrepasen el caudal buscado de las legítimas ganancias. Cada uno de los bandos no olvida la humanidad básica de quienes a él se oponen. No se pierde durante mucho tiempo la idea de que la vida comunitaria debe proseguir luego de los acerbos choques del momento, ni se desecha la posibilidad de que la oposición será gobierno algún día. Todo esto no impide el surgimiento de conflictos, tensiones, controversias.

En la República Española de 1931 a 1936 no logró madurar este consenso o deferencia y, en vísperas de la guerra civil de este último año, los dos extremos —el de la izquierda y el de la derecha— absorbieron el centro y ya no hubo diálogo posible. Por el contrario, en la República Alemana de Weimar de 1918 a 1933, pareció que este mismo tipo de consenso o deferencia iba a comenzar a existir, mas luego se quebró gradual pero aceleradamente.[33]

32. La frase "Patria Nueva" fue usada por Abraham Valdelomar en una de sus conferencias populares en el Norte, en 1918: "La Patria Nueva es patria que se perfila ya en el horizonte". Abraham Valdelomar. *Disertaciones cívicas y estéticas.* Prólogo y compilación de Estuardo Núñez, en *Fénix*, Lima, Nº 15, 1965, p. 11.

33. No podemos aquí extendernos más sobre este importantísimo problema teórico. Los estudiosos de la política, los sociólogos y los historiadores norteame-

Precisamente por eso la República de Weimar fue llamada polémicamente la "época del sistema" *("Systemzeit")* debido a que las constantes y reiteradas negociaciones de compromiso entre los partidos fueron juzgadas por los enemigos de esa República —y también por numerosos ciudadanos que sentían nostalgia del Estado autoritario representado por la monarquía guillermina *(Obrigkeitstaat)*— como un sistema propio de los negociantes en ganado *(Kuhhändeln)*. Cuando los partidos burgueses se hallaron frente a un partido socialista disciplinado y los empresarios ante sindicatos que cada vez eran más poderosos, vino a verse desde ángulos nuevos el problema del compromiso. Max Weber puso de manifiesto la significación del compromiso para la moderna vida económica y política; definió a las asociaciones económicas y sociales como "organizaciones que, a través del poder económico privado de sus miembros... tratan de forzar un compromiso sobre las condiciones del precio de las mercaderías o del trabajo, que corresponda a sus intereses". De este modo, para Max Weber el compromiso se sitúa, junto con la concurrencia, como principio fundamental y funcional de orden en la sociedad jurídica industrial *(legale Konkurrenz)*. Es lo que Arnold Gehlen llamó "tensión estabilizada".[34]

A pesar de la posibilidad de que las instituciones fundamentales de la vida cívica a comienzos del siglo resultasen en el fondo inauténticas, la coexistencia de unos ciudadanos peruanos con otros ciu-

ricanos que se han ocupado de él estuvieron inicialmente bajo la influencia de Talcott Parsons y Robert K. Merton cuyo pensamiento funcionalista tendía a acentuar el papel de los valores en la integración de la sociedad y a utilizar el consenso como principio explicativo. Unos cuantos libros pueden dar una sumaria idea sobre la amplitud del debate: Louis Hartz. *The Liberal Tradition in América*. Nueva York, Harcourt, Brace and World, 1955. Richard Hofstadter. *The American Political Tradition*. Nueva York, Knopf, 1948. *The Paranoyd Style in American Politics*. Nueva York, 1965. Y *Los historiadores progresistas*. Buenos Aires, Paidos, 1970. Entre otros trabajos de Talcott Parsons, "The Political Aspect of Social Structure and Process" in *Varieties of Political Theory* editado por David Easton. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1966.

31. Max Weber. *Gesammelte Politische Schriften*. München, 1921, p. 447. Wolfgang I. Mommsen. *Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920*. Tübingen, 1959, pp. 183 y siguientes. Gustav Schmidt, *Untersuchungen zu den politischen Gedanken von Meinecke, Troeltsch, Max Weber*. Lübeck, 1964, pp. 226-236.

dadanos peruanos había funcionado de hecho a partir de 1895, salvo situaciones de corto plazo o de carácter personal local.

La idea de conflicto

El 4 de julio de 1919 señaló el comienzo de una época en que quedó rota esta tradición. Empezó a abrirse entonces un abismo en la ciudadanía. Quedaron diferenciados permanentemente de un lado, los favoritos o usufructuarios del poder, los neutrales o convenidos y, del otro, los inconformes vistos como réprobos o malditos. Para estos últimos, insultados por supuestos delitos históricos si es que eran "civilistas" o encerrados en forma indiscriminada dentro de esa categoría, surgieron la prisión o el destierro como castigo de sus afanes subversivos, verdaderos o falsos. Se hizo crónica en la vida nacional una acre virulencia. No hubo una sola ley de amnistía entre 1919 y 1930. En gran parte, las medidas de sanción a los caídos en 1930 y el ensañamiento feroz con el ex Presidente Leguía tienen un antecedente en el estado de ánimo exacerbado que el leguiísmo creó en 1919 y cultivó durante once años.

Así, el leguiísmo introdujo triunfalmente en la política peruana del siglo XX la idea del conflicto. Ella señala, como realidad fundamental de la vida política y social, que las regulaciones existentes son el producto de la coacción y así discrepa radicalmente de la idea de consenso. Son las estructuras sociales provenientes de intereses opuestos las que agrupan a las personas e influyen sobre su conducta. No necesitan llegar al modelo marxista obligatoriamente quienes insisten en esta polarización conflictiva, si bien pueden estar influidos por él, de modo más directo o indirecto, cercana o muy lejanamente.[35]

35. El cuestionamiento del consenso fue hecho en Estados Unidos, entre muchos otros por Lewis Coser (*The Functions of Social Conflict*. Nueva York, Free Press, tercera edición, 1966). Mucho ha influido también la obra de Ralf Dahrendorf. *Class and Conflict in Industrial Society* (Stanford University Press, nueva edición, 1965). Muy importante también el libro de Daniel Bell. *The End of Ideology*, edición revisada. Nueva York, Collier Bosch, 1962. Véase la bibliografía que incluye Richard Hofstadler en su libro *Los historiadores progresistas*, ya citado, pp. 445-446 y la cita anterior.

Por cierto que cuando se detecta la idea de conflicto en la insistente y a veces dura propaganda leguiísta contra el civilismo y sus hombres, apenas si se señala una larvada tendencia. Por lo demás, en esta satanización de la historia nacional, el leguiísmo recogió el vocabulario propagado por el pierolismo, sobre todo en 1903 y 1904. Esta última tendencia la representó notablemente ante las masas Alberto Ulloa Cisneros con sus campañas en el diario *La Prensa.*

El Partido Civil

La campaña electoral de 1919 fue la última en la que actuó el Partido Civil formado en 1872. "Al agotamiento y la decadencia de los partidos históricos se debe una de las causas del problema y las crisis actuales", escribió un civilista prominente —Manuel Vicente Villarán— en el manifiesto que, bajo el título *El momento político y la opinión pública,* publicó el 11 de julio de 1924. "Son explicables en parte el leguiísmo y sus métodos por el vacío que han dejado partidos decadentes", agregó. "El partido civil se ha gastado en el uso prolongado del poder. Su programa no ha sido suficientemente renovado para ponerse a tono del progreso nacional. Ha perdido hombres y no ha tenido la virtualidad de reemplazarlos. No ha absorbido con vigor la savia del suelo. Ha vivido mucho tiempo de sus reservas y se ha debilitado".[36]

Conviene aquí recordar que del Partido Civil se alejó en 1915 la nueva generación representada por José de la Riva-Agüero y sus amigos cuando ellos formaron, junto con los pierolistas jóvenes, el Partido Nacional Democrático o "futurista". El gobierno de José Pardo trató de hostilizar el "futurismo" y lo marginó.

El retroceso implícito en las elecciones de 1919 para la Asamblea Nacional

Organizado el régimen de la "Patria Nueva", convocó a elecciones para un Congreso dividido en senadores y diputados, que —en conjunto— debían primeramente integrar una Asamblea Nacional y reformar la Constitución.

36. Manuel Vicente Villarán. *El momento político y la opinión pública.* Lima, julio, 1924.

La continuidad en las sesiones del Parlamento —iniciada en 1895 y proseguida sin interrupción hasta 1919, no obstante las graves crisis que atravesara el poder presidencial en 1912, 1914 y 1915— había quedado rota. Más que contra Pardo —a quien faltaban escasos días para concluir su administración— el golpe de Estado del 4 de julio de 1919 fue contra el Poder Legislativo.

El decreto del 14 de julio señaló la reglamentación de las elecciones parlamentarias. Fue mantenida la inscripción del ciudadano en el Registro Militar como título para el sufragio de acuerdo con la práctica existente desde 1915. También se ordenó que el voto fuese directo, público y en doble cédula. Quedaron organizadas las comisiones receptoras de votos en las capitales de distritos y en los centros poblados que designara la autoridad pública con los siguientes ciudadanos: El Juez de Paz, el párroco y un contribuyente designado por el Gobierno. Por impedimento del párroco, debía reemplazarlo el preceptor más antiguo. Integraron las juntas escrutadoras provinciales cuatro contribuyentes designados por sorteo según las listas del Ministerio de Hacienda. Cada una de dichas juntas nombraría su delegado ante la respectiva junta departamental. El artículo 20 del decreto reglamentario decía: "Las elecciones —de Diputados y de Senadores— se declararán calificadas y miembros del Congreso a los elegidos cuando los ejemplares de las credenciales se conformen sustancialmente y no haya petición de nulidad respecto de ellas".

Si surgía el caso de los recursos de nulidad, el artículo siguiente entregaba a las juntas preparatorias de la Asamblea Nacional la facultad de resolver sobre la validez de las elecciones y sobre quiénes eran los elegidos. Unicamente a instancias de las Cámaras o cuando las Juntas Escrutadoras no otorgaban credenciales, no obstante haberse realizado las elecciones, los interesados podían acudir a la Corte Suprema previo un depósito de cien libras (art. 23).

El reglamento electoral fue aprobado por la ley Nº 3083 de 2 de setiembre de 1919.[37]

37. *Anuario de la Legislación Peruana*, 1919, t. XIII, pp. II y III.

Así pues, la llamada revolución de la "Patria Nueva" hizo retroceder el sistema electoral a los peores tiempos de la Patria Vieja. La auto-calificación del Congreso —suprimida desde 1896— volvió; y a la vez, quedó eliminada de hecho esa grande y saludable conquista obtenida mediante la ley Billinghurst de 1913 que fue la participación de la Corte Suprema —tribunal entonces tan prestigioso— en la supervigilancia de los organismos del sufragio, ya que el mencionado art. 23 la hacía prácticamente inoperante.

Las elecciones legislativas se efectuaron sólo con candidatos que se identificaban con el nuevo régimen. La Asamblea Nacional misma hizo sus propias clasificaciones dentro del antedicho retroceso hacia el sistema condenado y proscrito desde 1896. Tan sólo unos cuantos procesos fueron llevados a la Corte Suprema.

Un hombre público tan honesto como Manuel Químper invocó el factor de la revolución misma para justificar la discutible práctica empleada.[38]

Se dio la paradoja curiosa de que el sistema usado para la formación de la Asamblea Nacional fuese distinto del que ella misma adoptó en torno de los sufragios para la Presidencia y la Primera y Segunda Vice-Presidencias de la República. En lo que atañe a estas últimas, se declararon válidos los comicios de mayo de 1919 anteriores al golpe de Estado del 4 de julio y se respetaron las decisiones que la Corte Suprema alcanzó a tomar en lo que se relacionaba con los procesos en las provincias del Callao, Canta, Canchis, Tarma y Otuzco. Ante los casos de las Juntas dualizadas, la Asamblea optó por adjudicar a los candidatos presidenciales y vicepresidenciales los sufragios que figuraban en las actas respectivas y por ello acompañó a su informe hasta cuatro cuadros estadísticos.[39]

La mayoría de las credenciales de diputados y senadores volvió al desprestigiado régimen de las calificaciones por el mismo Parlamento, eliminado, con beneplácito general, en 1896. Después de los

38. *Diario de los Debates de la Asamblea Nacional de 1919*. Lima, Imp. Torres Aguirre, 1920, p. 83.
39. *Diario de Debates*, cit., pp. 110-128.

avances relativos conquistados por las leyes de 1912 y 1915, esto implicó —repetimos— un retroceso en la lucha contra la mentira electoral.[40]

El Plebiscito

El régimen de la Patria Nueva convocó simultáneamente a la ciudadanía para que aprobase diecinueve reformas constitucionales.

Ellas fueron las siguientes:

1º La renovación total del Poder Legislativo, coincidente necesariamente con la renovación del Poder Ejecutivo. La duración del mandato de ambos Poderes sería de cinco años.

2º La fijación del número de treinticinco senadores y de ciento diez diputados, cifra que no podía alterarse sino por reforma constitucional. Las circunscripciones electorales departamentales y provinciales y el número de representantes debían ser designados por una ley orgánica.

3º La elección del Presidente de la República y los senadores y diputados por voto popular directo. Solamente en caso de muerte, o de dimisión del Presidente de la República, el Congreso podría elegir dentro de los treinta días siguientes a un ciudadano para completar el período presidencial; entre tanto, gobernaría el Consejo de Ministros. Las vacantes del Congreso se debían llenar mediante elecciones parciales.

4º El funcionamiento del Congreso ordinario durante noventa días al año por lo menos y ciento veinte como máximo. Correspondía al Ejecutivo convocar al Congreso extraordinario.

5º La reunión conjunta de las Cámaras únicamente para instalar sus sesiones, sancionar los tratados internacionales y ejercer las facultades electorales que la Constitución asigna al Congreso.

40. Un notable discurso de José Antonio Encinas sobre las arbitrariedades en las incorporaciones parlamentarias de 1919 y acerca de las deficiencias de los funcionarios electorales en *Diario de Debates*, citado, pp. 731-734.

6º La incompatibilidad entre el mandato legislativo y todo empleo público.

7º La designación de los ministros diplomáticos por el Gobierno, con aprobación del Senado.

8º La prohibición de que las garantías individuales fueran suspendidas por ley ni por autoridad alguna.

9º El señalamiento de una ley para la carrera judicial con el fin de fijar expresamente las condiciones de los ascensos. La ratificación cada cinco años por la Corte Suprema de los nombramientos judiciales de primera y segunda instancia.

10º El carácter progresivo de la contribución sobre la renta.

11º El sometimiento de los conflictos entre el capital y el trabajo al arbitraje obligatorio.

12º La prohibición de que el Congreso otorgara gracias personales que se tradujeran en gastos del Tesoro Público o de que se aumentase el sueldo de los funcionarios públicos sin que mediara la iniciativa del Gobierno.

13º La prohibición de crear moneda fiduciaria de curso forzoso, salvo en el caso de guerra nacional.

14º El establecimiento de tres legislaturas regionales correspondientes al Norte, Centro y Sur de la República con diputados elegidos por las respectivas provincias al mismo tiempo que los representantes nacionales, y cuyas resoluciones debían ser comunicadas al Poder Ejecutivo para su cumplimiento. En el caso de que éste las considerase incompatibles con el interés nacional o con las leyes generales, las debía someter —con sus observaciones— al Congreso. Debía seguirse con ellas el mismo procedimiento que con las leyes vetadas.

15º La autonomía de los Concejos Provinciales en el manejo de los intereses a ellos confiados. Para imponer nuevos arbitrios debía existir aprobación gubernamental.

16º La creación del Consejo de Estado, compuesto de seis miembros nombrados por el Consejo de Ministros y con aproba-

ción del Senado. Correspondía a la ley fijar los casos en los que el Gobierno debía solicitar su opinión y aquellos en los que no podría proceder contra ella.

17º La limitación del otorgamiento de pensiones de jubilación, cesantía y montepío a través del Poder Ejecutivo sin que por ningún motivo pudiese intervenir en esto el Poder Legislativo.

18º La prohibición de que alguien gozara de más de un sueldo o emolumento del Estado sea cual fuere el empleo o función que ejercitara. Debía incluirse dentro de esta incompatibilidad a los empleados de instituciones locales o de sociedades dependientes en cualquiera forma del Gobierno.

19º El señalamiento del 24 de setiembre de 1919 como fecha de instalación del Congreso para que funcionara durante treinta días como Asamblea Nacional con el fin de promulgar las reformas que resultasen aprobadas por el voto plebiscitario.

Según se dijo, hallaron invencibles resistencias otras reformas propuestas por Cornejo: el régimen parlamentario, el sistema de los jurados para los juicios penales, la compatibilidad entre el cargo de Ministro de Estado y la elección parlamentaria.

Apreciación sobre el plebiscito de 1919

El decreto del plebiscito quedó registrado como ley con el Nº 4000 el 2 de octubre de 1919. Este acto, acerca de cuyo contenido teórico no se va a disertar aquí, significó una victoria póstuma para el procedimiento intentado en 1914 por Billinghurst y para gran parte de las reformas que él auspiciara, como que su autor era el mismo Mariano H. Cornejo. Entre dichos puntos coincidentes figuraban: la renovación total de Poder Legislativo, la supresión de las suplencias, la limitación del número de curules parlamentarias, las normas sobre incompatibilidades y las trabas a la inconveniente facultad de las Cámaras para efectuar gastos. Las tres últimas fueron reformas saludables, ya que trataron de poner freno a los vicios de la burocracia parlamentaria, al desorden en el manejo del Tesoro Público

y a la proliferación de los intereses personales que buscan el amparo del Presupuesto Nacional; por desgracia, resultaron burladas o modificadas, de hecho, en tiempos posteriores. Por otra parte, la renovación simultánea del Poder Legislativo y del Ejecutivo dio una amplitud excesiva al mandato de los parlamentarios —que luego fue de seis años— a pesar de que ellos son elegidos al calor de las pasiones e intereses del intenso momento que existe cuando escoge el país un nuevo Jefe de Estado. Así pues, diputados y senadores sobrevivieron durante una excesiva cantidad de tiempo a los factores, muchas veces aleatorios, que los llegaron a ungir; y, durante un largo período, se cerraron los conductos por los que cabe auscultar democráticamente si el país respalda a sus representantes. Además, el plebiscito de 1919 incluyó principios de definido liberalismo, como la intangibilidad de las garantías individuales y la autonomía municipal, que fueron bien pronto rudamente desmentidos por los hechos. Al mismo tiempo, creó un cuerpo que no llegó a tener realidad tangible: el Consejo de Estado, entidad teórica que debe ser reemplazada por consejos técnicos especializados; buscó, aunque sin acierto práctico, la depuración judicial cuya urgencia resulta aumentada con el transcurso de los años; y recogió parte de las inquietudes sociales al prescribir con audacia para aquella época y con indudable acierto, a pesar de la crítica de León que se mencionará en seguida, el arbitraje obligatorio en los conflictos del trabajo y la contribución progresiva sobre la renta. Por último, abordó —equivocadamente— el grave problema del centralismo al erigir una costosa parodia y una innecesaria duplicación de Parlamentos en los tres Congresos Regionales desconectados entre sí y por lo tanto, incapaces de elaborar planes de integración nacional orgánicos de significado nacional.

La undécima reforma sobre arbitraje obligatorio para solucionar las cuestiones entre el capital y el trabajo fue calificada como "idealismo inaplicable en el Perú donde no existe industrialización ni verdaderas cuestiones obreras" por un crítico de aquella época, Carlos Aurelio León, en su folleto *Patria Nueva. La Reforma Constitucional de 1919.*[41] La alarma de León se acentuó ante el hecho de

41. Lima, Librería e Imprenta Gil, 1919, pp. 25-27.

que el Ministro de Gobierno, Mariano H. Cornejo, sostuvo que no había quedado eliminada la huelga que es el arma del proletariado universal. El mismo autor agregó: "Completa la cruzada contra el capital y estimula su emigración el artículo 10 de la reforma que asigna el carácter de progresivo al impuesto sobre la renta".[42]

El antedicho decreto ordenó la realización de elecciones para los diputados regionales. Otro decreto especificó las atribuciones de dichos Congresos y señaló arbitrariamente las siguientes regiones: la del Norte con la provincia litoral de Tumbes y los departamentos de Piura, Loreto, Amazonas, San Martín, Cajamarca, Lambayeque, La Libertad y Ancash; la del Centro con la Provincia Constitucional del Callao y los departamentos de Lima, Junín, Huánuco, Ayacucho, Huancavelica e Ica; y la del Sur con la provincia litoral de Moquegua y los departamentos de Cuzco, Puno, Arequipa, Apurímac, Madre de Dios y Tacna.

La división trizonal del país era inconveniente fruto de una visión estática y horizontal de la geografía. Por lo demás, los congresos regionales dictaron resoluciones, pero carecieron de órganos para aplicarlas. Por otra parte, chocaron fácilmente con el Gobierno o con el Congreso Nacional. Su vida fue languideciendo y ya el final del régimen leguiísta no contaban para nada. Este régimen acentuó paradójicamente el colonialismo interno de Lima sobre las provincias.

La Asamblea Nacional[43]

Con todos los defectos del sistema llevado a la práctica en 1913, 1915 y 1917 a través de las leyes de 1912 y 1915, había llegado entonces a las Cámaras mayor número de legisladores genuinamente elegidos. La proporción de los miembros de ellas provenientes de provincias y no de Lima había crecido. Por ejemplo, el Partido Liberal —cuyo jefe era Augusto Durand—, agrupación de clase media con escasa fuerza popular en la capital, gozaba de mayor volumen en otras zonas del país. En 1913 esta entidad política tenía siete u ocho

42. Obra citada, pp. 27-28.
43. Ricardo R. Ríos. *La reglamentación electoral y plebiscitos con modelos y formularios para las elecciones y las juntas electorales.* Lima, 1919.

miembros en la Cámara de Diputados y tres o cuatro en el Senado. En cambio, en 1917 —fecha en que se realizaron los últimos comicios bajo las leyes antedichas— contaba con cuarenticinco miembros en las dos ramas del Legislativo.[44]

A partir de 1919, el ingreso al Parlamento se relacionó directamente con las órdenes o permisos emanados del Palacio de Gobierno y con las influencias puestas en juego en las decisiones mismas, en los escrutinios, en las proclamaciones de las juntas pertinentes y en las calificaciones por las Cámaras, todas ellas dentro de consignas específicas. Por cierto, con el uso prolongado del poder del leguiísmo en 1924 y 1929, esta nota se acentuó.

En 1919 pareció insinuarse un comienzo de divergencia para las calificaciones dentro de la Asamblea Nacional en un inicial enfrentamiento entre leguiístas puros o "rojos" y los amigos de Javier, Jorge y Manuel Prado. Ese fue, por ejemplo, el caso de las elecciones de diputado por Cailloma. En apariencia, unos favorecieron al candidato Apaza Rodríguez y otros al señor Reynoso. Sin embargo, a última hora parece que los pradistas no se atrevieron a seguir adelante. El señor Reynoso fue incorporado y la Cámara acordó no enviar este discutible proceso a la revisión por la Corte Suprema.[45]

En algunos casos, estas calificaciones se efectuaron frente a dualidades, trialidades y hasta entre cuatro candidatos, a pesar de lo ordenado por la Ley.[46]

El diputado Miguel Grau llegó a viajar al Cuzco para impedir la incorporación del diputado regional por Paruro, señor Pancorbo, hermano del Fiscal de la Corte Superior que actuó en el juicio con motivo del asesinato de Rafael Grau en Palcaro en 1917.[47]

Hubo mucha abstención de la ciudadanía para el segundo acto de votar en 1919, anomalía que —por cierto— era endémica en el

44. Alberto Ulloa Cisneros. *El proceso electoral de Lima.* Lima, Torres Aguirre, 1917, p. 57.

45. Luis Fernán Cisneros. "30 y 20", "Ecos". *La Prensa,* 31 de octubre de 1919, y "Puro leguiísmo", "Ecos". *La Prensa,* 13 de noviembre de 1919.

46. *Diario de Debates,* citado, p. 83.

47. Luis Fernán Cisneros. "En Lima y en el Cuzco", "Ecos". *La Prensa,* 25 de noviembre de 1919.

Perú. José Antonio Encinas dijo en la sesión de la Asamblea Nacional el 12 de noviembre de 1919: "No voy a referirme a provincias lejanas de la capital de la República; basta ver lo que pasa en Lima en los días de elecciones. En las últimas apenas se encontraron en algunas mesas diez a veinte electores y en otras treinta; y hubo mesas cuya votación ascendió en su máximum a cuarenta o cincuenta con un total posible de doscientos cincuenta electores".[48]

La Asamblea Nacional se instaló el 24 de setiembre de 1919 y estuvo en funcionamiento hasta el 27 de diciembre de aquel año. Simbolizó la etapa parlamentaria y constitucionalista de la "Patria Nueva" y tuvo a Mariano H. Cornejo y a Javier Prado como sus figuras más destacadas. En su numeroso personal figuraron, entre otros muchos hombres públicos, a parte de Javier Prado y de sus hermanos Jorge y Manuel —éste no intervino en los debates—, un político tan viejo como Mariano Nicolás Valcárcel que pasó luego a ocupar una vocalía de la Corte Suprema; Carlos de Piérola, hermano del caudillo demócrata; personeros de la minoría anti-pardista en los Congresos recientes como Miguel Grau, Alberto Secada, Juan de Dios Salazar y Oyarzábal, Manuel Jesús Urbina, Juan Manuel Torres Balcázar, Manuel Químper, Oscar C. Barrós, Miguel A. Morán, Miguel D. Gonzales, Celestino Manchego Muñoz; el director del diario *El Tiempo*, Pedro Ruiz Bravo; Armando Patiño Zamudio, Jefe de la sublevación militar en Ancón en 1918; viejos leguiístas como Emilio Rodríguez Larraín, Alberto Salomón, Agustín C. Ganoza, José Manuel García, Enrique C. Basadre y Eduardo Basadre Pastor, Enrique Oyaguren, José Ramón Pizarro; figuras nuevas que iban a destacarse como personajes del régimen, entre las que estaban Pedro José Rada y Gamio, Jesús M. Salazar, Celestino Manchego Muñoz, Foción A. Mariátegui —éste último no se dejó sentir entonces en el salón de sesiones—; espíritus disconformes en quienes ya se vislumbraron ademanes oposicionistas como Aníbal Maúrtua y Arturo Pérez Figuerola; antiguos miembros del Partido Liberal como Lauro Curletti y A. Eduardo Lanatta, y del Constitucional como César Canevaro, Augusto Bedoya, Teodoro Noel; parlamentarios jóvenes co-

48. *Diario de Debates*, citado, p. 731. Coincide con Luis Fernán Cisneros. "Sin Perdón de Dios", "Ecos". *La Prensa*, 5 de agosto de 1919.

mo José Antonio Encinas, M. León Vega, Augusto C. Peñaloza; un escritor notable, Clemente Palma.[49]

La Asamblea Nacional afirmó que el total de los sufragios emitidos en mayo de 1919 era de ciento sesentitrés mil ochocientos ochentidós, de los cuales correspondían al candidato presidencial Augusto B. Leguía ciento veintidós mil setecientos treintiséis. Otorgó sesenticuatro mil novecientos treintiséis a don Antero Aspíllaga; seis mil ochentitrés a don José Carlos Bernales; tres mil ciento sesentisiete a don Isaías de Piérola y los demás a varios otros ciudadanos.

Proclamó a Leguía y luego a los Vice-Presidentes, general César Canevaro y Augustín de la Torre González. Es decir, se atribuyó la potestad que, de acuerdo con la Constitución bajo la cual se efectuaron aquellas elecciones, correspondía al Congreso disuelto. Así, hizo existir a la vez a la Carta de 1860. Al mismo tiempo, al funcionar como una asamblea revolucionaria, ratificó la anulación de los sufragios emitidos en los comicios de mayo en relación con las representaciones en el Parlamento. Pero la anomalía aquí se hizo todavía más ostensible cuando la Asamblea acordó que el período presidencial no fuese de cuatro años —como ocurriera en la época en que los ciudadanos acudieron a las urnas—, sino de cinco, para terminar el 12 de octubre de 1924.[50]

Al inaugurarse el régimen constitucional dentro de estas flagrantes contradicciones internas, fue ratificado el Gabinete que estaba en funciones y fue nombrado por primera vez un Ministro de Marina. Correspondió este honor al Capitán de Navío Juan M. Ontaneda. Poco después Ontaneda fue víctima del Parlamento, como se verá en seguida.

La Constitución de 1920 en relación con el sufragio

Con motivo de la nueva Carta política, la Asamblea se dividió. La mayoría de la Comisión de Constitución, encabezada por Javier Prado, sostuvo que los asambleístas tenían poderes constituyentes.

49. Alejandro Belaúnde y Juan Bromley. *La Asamblea Nacional de 1919. Historia de la Asamblea y galería de sus miembros.* Lima, 1920.

50. *Diario de Debates*, citado pp. 62-72, 72-80, 110-136, 510-512, 516-518.

Dentro de la intangibilidad del plebiscito en cuanto a sus preceptos, tan sólo los consideraron como la base angular, como el cimiento o la muralla del edificio de la nueva Carta política, para edificar sobre ellos concordándolos y completándolos con el fin de hacer integralmente la gran obra de reforma que necesitaba el Perú. "Nosotros no queremos que esos principios se consideren como entidades abstractas y metafísicas, como mitos supersticiosos, sino como fuerzas vivas, como realidades fecundas que pueden desarrollarse, extenderse y ampliarse, en bien del país", afirmó Prado, en defensa de sus ideas, en la sesión del 20 de octubre de 1919. En cambio, el diputado Manuel F. Frisancho sostuvo, con el apoyo de varios representantes —entre ellos Alberto Secada y Pedro José Rada y Gamio—, que la Asamblea no tenía poderes constituyentes, que los artículos plebiscitarios eran preceptos absolutos no susceptibles de sufrir relaciones de integración y concordancia y que tampoco podían ser objeto de ampliaciones ni limitaciones.

La discusión alrededor de la intangibilidad del plebiscito adquirió virulencia. Llegó a afirmarse que el Presidente de la República había declarado su voluntad de no promulgar la nueva Constitución si antes no quedaba consagrada, por el voto de la Asamblea, la renuncia expresa tanto de las facultades plenas que ella asumió como de las funciones de integración y complementación de los diecinueve puntos. Sin embargo, llegó a predominar finalmente un espíritu de concordia en el Presidente de la Asamblea, Mariano H. Cornejo, en la Comisión de Constitución, en los diputados y en el Gobierno. La fórmula de la "intangibilidad" del plebiscito fue cambiada por la de la "irrevocabilidad", que se consideró más adaptable a la dignidad de los representantes. Se consideró que es intangible lo que no se puede tocar y es irrevocable lo que no se puede destruir o deshacer, pero se puede acondicionar y completar.[51]

Así llegó a ser discutida y a expedirse la Constitución que fue promulgada el 18 de enero de 1920.[52] En ella, se aceptaron y complementaron las reformas plebiscitarias.

51. *Diario de Debates*, citado pp. 374-476, 480-490

52. Sobre esta Constitución, *Historia de la República*, 6ª edición, V. XIII, pp. 41-47.

No vamos a ocuparnos aquí de sus doctrinas en general, sino únicamente de lo que atañe al sufragio.

En su artículo 67º ella expresó textualmente: "El sufragio en las elecciones políticas, se ejercerá conforme a la ley electoral sobre las bases siguientes:

1º Registro permanente de inscripción;

2º Voto popular directo;

3º Jurisdicción del Poder Judicial en la forma que determine la ley para garantizar los procedimientos electorales, correspondiendo a la Corte Suprema conocer de los procesos e imponer las responsabilidades a que hubiere lugar en los casos que igualmente la ley establezca.

El proyecto inicial de la Comisión en la Asamblea Nacional tenía, en relación con esta materia, un artículo adicional que fue rechazado. Era muy audaz. Daba autoridad y jurisdicción a las Cortes Superiores de Justicia "en sus respectivas circunscripciones para vigilar y controlar la efectividad y veracidad de los registros electorales; para exigir el cumplimiento de las prescripciones de la ley electoral y los medios necesarios al ejercicio del sufragio; para resolver las consultas y las reclamaciones de los funcionarios electorales y de los ciudadanos por infracciones de la ley electoral; y para ordenar la suspensión de las autoridades políticas durante el proceso de las elecciones".[53]

La presencia de los elementos del régimen parlamentario en la Constitución de 1920 y la acentuación del presidencialismo en el Oncenio

La Constitución de 1920 ratificó la reforma que la ley del 10 de setiembre de 1887 había sancionado en el sentido de que no vacan los cargos de Senador y Diputado por admitir el de Ministro de Estado. Fue en sus artículos 81 y 137.

53. Sobre los fundamentos de esta reforma, ver el discurso de Javier Prado. *Diario de Debates*, citado, pp. 317-319.

Además, dicha Carta amplió el derecho de las dos Cámaras para entrar en relación con los miembros del Gabinete, que antes había sido vagamente señalado. El artículo 99 de ella prescribió: "Todo Representante puede pedir a los Ministros de Estado los datos e informes que estime necesario en el ejercicio de su cargo". En el debate correspondiente fueron rechazadas las limitaciones incluidas en la obligación de que esta facultad fuese tamizada a través de la Presidencia y se ejercitara por escrito.[54]

Otra novedad que apareció entonces fue la del artículo 99 de la Constitución: "Las Cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación".

La práctica parlamentaria había hecho triunfar insistentemente, contra el texto de la Ley de Ministros de 1863, la tesis de que bastaba el voto de una rama del Poder Legislativo para que cayesen el miembro o los miembros del gabinete hostilizado. Esta costumbre ya recibió sanción en la práctica después de 1893, a pesar de algunos debates. Explícita es al respecto la Constitución de 1920 que prescribió: "No pueden continuar en el desempeño de sus carteras los Ministros contra los cuales una de las Cámaras haya emitido un voto de falta de confianza".[55]

Sin embargo, la mayoría de la Asamblea Nacional negó su voto favorable a una moción que solicitó la renuncia del Gabinete para que lo reemplazase otro de acuerdo con las corrientes dominantes en esa entidad.[56]

"No nos ha faltado ninguna de las piezas de la máquina del parlamentarismo —escribió Manuel Vicente Villarán en 1931—: refrendación ministerial de los actos del Presidente, compatibilidad entre el mandato legislativo y el cargo de ministros, concurrencia de los ministros a las Cámaras, interpelaciones, facultad de las Cámaras para derribar gabinetes por medio de la censura. Y, a pesar de todo, continúan gobernando los presidentes y no los gabinetes".[57]

54. *Diario de Debates*, citado, pp. 210-218.
55. *Diario de Debates*, citado, pp. 218 y 219.
56. *Diario de Debates*, citado, pp. 302 y 321-329.
57. Manuel V. Villarán. *Exposición de motivos de Ante-Proyecto de Constitución de 1931*. Lima, P. L. Villanueva, 1960, p. 40.

La tónica del régimen leguiísta fue deformándose en la medida en la que transcurrió el tiempo a partir de 1921, hasta llevar los alcances del poder presidencial a extremos antes jamás conocidos. Pero el afianzamiento de esta realidad no intentó siquiera rectificar las ilusas normas constitucionales. Hubo un contraste que acaso sugiere una explicación psico-analítica. En sus manifestaciones externas, el Parlamento leguiísta llevó a veces hasta un máximo la obsecuencia ante el Poder Ejecutivo; pero en el subconsciente, cayó en contradicciones notorias. Siguió viva, en el fondo, la lealtad y la ya larga tradición de buscar el crecimiento del Poder Legislativo.

Votos de censura en el Parlamento leguiista

El 31 de enero de 1921 llegaron al Callao, en visita oficial, los barcos de la escuadra norteamericana del Atlántico. El día de la llegada, el Ministro de Marina, Almirante Ontaneda, puso un vapor mercante nacional a disposición de los miembros de ambas ramas del Parlamento con el objeto de que ellos y sus familiares presenciaran la imponente entrada de esta flota. En la nota respectiva dejó constancia de que accedía a una solicitud hecha ante él. Pero los parlamentarios hallaron muchos motivos de queja. No hubo jefes de Marina para que, en nombre del Ministro, los recibieran y cuidaran de que fueran debidamente atendidos. Nadie se preocupó de quienes —damas y caballeros— habían ido allí en calidad de invitados.

Se aprobó un voto de censura, sin contornos políticos, en el Senado por quince votos contra cuatro. En la Cámara de Diputados faltó quórum para alcanzar el número necesario de votos, pero se produjeron treinticinco en el mismo sentido, dieciocho en contra y dos de abstención. El Almirante Ontaneda, que poco tiempo antes había sido ascendido por el Parlamento cuando se hallaba en la situación de retiro, presentó su renuncia.

Contrastó la altiva actitud de ambas Cámaras en esta oportunidad con la increíble paciencia por ellas demostrada ante los vejámenes cometidos con varios de sus miembros desde 1919.

A pesar de algunas escaramuzas hasta 1924 —sobre todo en relación con asuntos castrenses— éste fue el único voto de censura

contra un Ministro emitido por el Parlamento entre 1919 y 1930, junto con el que —por intrigas de los áulicos— derribó al titular de Gobierno, José Manuel García, en diciembre de 1926 con motivo del supuesto atentado contra el Presidente de la República realizado por el licenciado del Ejército Narciso Huanca Ríos, quien —según la endeble versión oficial— se ubicó con una bomba en el atrio de la Catedral y quedó despedazado al estallar ésta (18 de diciembre de 1926).

En diciembre de 1922 se produjo inesperadamente un conflicto entre el Parlamento y uno de los funcionarios ministeriales, en cierto sentido similar al que originara antes la renuncia del Ministro de Marina Ontaneda.

Un expediente administrativo había sido remitido por el Senado al Ministerio de Guerra a solicitud de éste, en 1918. El asunto quedó en suspenso hasta que —al hacerse cargo de ese portafolio— Oscar C. Barrós quiso dar curso al antiguo reclamo que lo sustentaba. Al no ser encontrados los papeles, en octubre de 1922, mandó un oficio al Senado en el que pedía el correspondiente envío. Respondió la Secretaría de esa Cámara y aludió a lo que existía en el archivo y en su libro de cargos. El Ministro ordenó una investigación por la vía militar-judicial y como, dentro de los trámites puestos en cumplimiento, se creyera procedente una inspección ocular, pidió al Senado en diciembre de 1922 que permitiera que el juez militar realizase esa visita. Los miembros de la Cámara consideraron que no podían someterse a lo que estimaron como un agravio a sus fueros y devolvieron la nota al Ministro junto con un voto de extrañeza. Barrós dimitió. Lo reemplazó en la cartera de Guerra Benjamín Huamán de los Heros.

En realidad, el incidente fue trivial y no merecía que culminara en acto tan drástico. Barrós no tuvo el propósito de agraviar al Senado. En él no hubo sino celo administrativo. El voto de extrañeza no se justificaba.[58]

58. El autor del presente ensayo tiene un análisis inédito sobre la elección y la caída de los Ministros del Perú a partir de 1863.

La reelección presidencial de 1924

Al aproximarse la época de la renovación presidencial, hubo rumores acerca de la candidatura del Primer Ministro Germán Leguía y Martínez, entonces llamado "El Tigre". Se dijo que en un banquete al que concurrieron representantes de ambas Cámaras fue aclamada esta candidatura. Alrededor de don Germán comenzó a surgir un movimiento de opinión en el mismo sentido, con la participación de los jóvenes que habían editado durante la campaña electoral de 1919 el periódico *Germinal,* de autoridades provincianas, de no pocos beneficiarios del poder y de gentes heterogéneas atraídas por el talento, la energía y la honradez del "Tigre". Pero la supuesta intemperancia de su carácter y —en reiterados casos— su austeridad le enajenaron las simpatías de un vasto sector del leguiísmo. Se creía generalmente que su administración sería mucho más dura, resuelta, moralista y avanzada que la de su primo. No faltaban en el propio Congreso quienes habían apoyado públicamente los actos del Ministerio de Gobierno en 1920 y 1921 por lealtad al régimen, aunque los condenaban en su interior y temían verlos ocurrir de nuevo o en una más amplia versión. Algunos lo comparaban con Billinghurst.

Una intriga palaciega y parlamentaria se enfrentó a esta candidatura antes de que ella llegara a organizarse. Ya al empezar la legislatura de 1922 hubo rumores en el sentido de que la elección de la mesa directiva del Senado había sido desfavorable para los deseos del Ministro de Gobierno y de que podía surgir en esa Cámara un voto de censura contra él por el contrato de la compañía Marconi sobre el correo. También se afirmó que había desacuerdos por una presunta candidatura a una diputación de Oscar Leguía Iturregui, hijo de don Germán. En la sesión del 2 de agosto de 1922, los senadores José Manuel García y Enrique C. Basadre presentaron un proyecto de ley para enmendar la Constitución en el sentido de permitir la reelección del Presidente de la República únicamente para el período inmediato. El proyecto necesitaba ser aprobado en dos legislaturas antes de 1924, año en que finalizaba el período de Leguía. La Comisión de Constitución del Senado, compuesta por José Manuel García, Carlos de Piérola y Julio Revoredo, hizo leves

enmiendas de forma y lo fundamentó en un corto dictamen. Mencionó la legislación comparada favorable, para lo cual citó los casos de Estados Unidos, Francia y la República Alemana entonces existente. La reelección —dijo— es un premio para el esfuerzo del mandatario que desempeña sus funciones con beneplácito del país; le permite llevar a cabo todos sus proyectos y planes administrativos; favorece la unidad de su ejecución y el concurso de la experiencia. En cambio, el dictamen se manifestó opuesto al período presidencial largo y a la reelegibilidad ilimitada. Acerca de ésta tuvo palabras que más tarde no fueron recordadas: "Aunque la reelección indefinida de un jefe de Estado es conveniente y deseable en casos excepcionales, llevarla a la práctica es despojar el sistema republicano de uno de sus rasgos más saltantes y diferenciales, cual es el carácter temporal de las funciones del mandatario supremo".

El proyecto fue aprobado por el Senado, por gran mayoría de votos, el 7 de octubre de 1922. Este hecho se había previsto oportunamente, pues el 29 de setiembre dicha Cámara adoptó un acuerdo según el cual las votaciones sobre asuntos constitucionales debían hacerse con los dos tercios sobre el número de representantes expeditos para ejercer sus funciones. Leguía y Martínez recibió —de algunos políticos que más tarde, al verlo débil, lo abandonaron— el consejo de que, con los elementos de fuerza de que disponía, encabezara un golpe de Estado en nombre de los principios democráticos. Rechazó esta insinuación y se limitó a renunciar al Ministerio el mismo 7 de octubre.

La Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, integrada por Luis Felipe Luna, Domingo Guevara, Enrique A. Martinelli y Benjamín Huamán de los Heros, estuvo encargada de informar sobre el mismo asunto planteado en la colegisladora. Reprodujo las ideas del dictamen de ésta. Insistió en el caso de la democracia estadounidense. Se lamentó de que no hubieran sido reelegidos en el Perú Ramón Castilla y Nicolás de Piérola.

La Cámara de Diputados empezó a tratar el problema en la sesión del 28 de octubre de 1922. Clemente Palma consideró mal planteada la reforma y propuso simple y llanamente la extensión del pe-

ríodo presidencial. Hubo una moción de aplazamiento que no prosperó. La Cámara aprobó como base para contar el número de la votación un acuerdo similar al que había adoptado el Senado.

Entre los discursos que fueron pronunciados para tratar del tema de fondo, resaltan los de José Antonio Encinas del 30 de octubre y del 3 de noviembre. Hubo en ambas piezas oratorias una sección de política menuda, fácilmente controvertible y que se refirió a consideraciones sobre el civilismo, sobre el cambio del 4 de julio de 1919 y el régimen por él creado, del que Encinas se consideraba todavía adepto. Pero hubo otra parte, de alto valor cívico y moral, sobre los inconvenientes y los peligros de la reelección. Inclusive manifestó que el leguiísmo se hacía daño a sí mismo al personalizarse en un solo hombre. Terminó el último de sus discursos con palabras de adhesión a Germán Leguía y Martínez, a quien nada había pedido cuando ocupaba el Ministerio de Gobierno y de quien nada había recibido. Llegado el momento de la votación, fueron muy escasos —cinco— los votos adversos a la enmienda constitucional que así resultó aprobada por una gran mayoría. Los cinco eran diputados "germanicistas".

Después de la manifestación popular ante su domicilio, Leguía y Martínez dio a conocer en agosto de 1923, en hojas sueltas, un manifiesto en el que anunció su candidatura presidencial y formuló su programa de gobierno. Como éste no fue en realidad divulgado, pues los diarios no lo publicaron, he aquí algo de su contenido.[59]

Don Germán condenó la reelección con elocuentes frases, modelo de prosa política lapidaria, muy rara en el Perú. Dijeron así estos párrafos que deben llegar a tener la categoría de clásicos:

> "La reelección deprime la majestad, humilla el carácter y deslustra la dignidad del mandatario supremo, porque le hace descender de su altura serena y tranquila, transformándolo, de dispensador en solicitante; lo macula con la tilde de la ambición insaciada; lo envuelve en las sombras de la pasión, la violencia y la parcialidad; personaliza y rebaja sus mejo-

59. Germán Leguía y Martínez. *Manifiesto a la Nación*. Lima, s.i., 1923.

res actos, en que inciden las suspicacias de la desconfianza y de la sospecha; le impone el triste papel de amenaza para sus adversarios políticos y apoyador ciego de sus correligionarios; y lo coloca de hinojos ante los representantes del pueblo, demandando de éstos un apoyo y una cooperación que, por supuesto, se conceden a trueque de la propia imposición en las elecciones populares y alentando exigencias tendientes a la obtención de concesiones personales o favores de círculo, dirigidos a reasegurar un influjo y un predominio regionalista, absorbentes y antipáticos. La reelección pone, en el otorgamiento de los cargos públicos, o en los nombramientos administrativos y políticos un timbre oscuro de individualismo y predisposición; desvirtúa la gestión de los intereses ostensiblemente generales, maleados con la instrucción recóndita y la consigna oculta de camarilla, ya no dignificados por la sana y limpia abnegación del verdadero civismo; amaga la libertad del voto y cohibe la sinceridad de opinión, ante la idea de concitar la prevención o el enojo del que manda, o ante el miedo de atraerse y haber de soportar las extralimitaciones de los funcionarios subalternos, cegados por la adulación y enloquecidos por la sed de perpetuar sus medros y posiciones; ahoga las ambiciones lícitas y los derechos democráticos por la contemplación, en el gobernante de un émulo y un rival, o por la perspectiva de ver utilizados, en daño común, los elementos que la ley puso en sus manos para guarda, respeto y garantía de los fueros ciudadanos; quita a la elección su desenvoltura, al voto su mérito, su eficacia a la acción de las mayorías, que se retraen ante el seguro choque de su esfuerzo contra la presión y el capricho de las energías oficiales; y desvía de su objetivo los dineros del fisco dándoles aplicación partidarista antojadiza y calculadora, preferentemente en la adquisición de medios de propaganda y resortes de triunfo, en la distribución de dádivas indebidas, y en la negociación de conciencias y de voluntades.

"La reelección descalifica y desennoblece al Poder Legislativo, porque lo reduce a servilismo y sujeción; arrastra su dig-

nidad y su independencia; apaga su voz; lo ofrece en son de mercancía comprable y vendible o de comerciante que negocia su propio valimiento, en permuta insolente de favores y servicios; y lo exhibe en la plena humillación de quien se prostituye entregándose a sí mismo, para que se le obsequie, en recompensa, lo que sueña y ambiciona.

"La reelección ofende al pueblo porque suprime su voluntad, su intervención y su eficiencia en la vida democrática y lo relega al humillante papel de expoliado impotente o espectador impúdico de una mascarada tragicómica, en que las cosas que sólo él debe conceder, cruzan a su vista en una toma y daca de debilidades y claudicaciones.

"Bien está una reelección en pueblos purificados ya por el crisol de libertades ciertas y dilatadas, y en los cuales el sufragio y la alteza de las mayorías son tan poderosas y eficientes que se imponen, cuando así lo deciden, al amparo de leyes respetables y respetadas, hasta el punto de excluir o echar por tierra, las ambiciones de los que mandan, repeliéndolos y sustituyéndolos a voluntad.

"Pero aquí, en donde el poder tiene monopolizados los resortes del sufragio, y disfruta de intervención primordial y directa en los secretos del mecanismo eleccionario; aquí, la reelección sería promesa de imposición absoluta y amenaza de coacción para el voto y para los votantes.

"Hay que impedir tamaño desastre, que anarquizaría y ensangrentaría la República; y, por lo mismo, ir a la brega, cualesquiera que fueren sus riesgos y resultados porque así lo exige la necesidad común; así lo grita el patriotismo; así lo quiere el instinto inequívoco de los pueblos; y así lo aconseja el propio bien de su presente gobernante".

En lo concerniente a otros asuntos, Leguía y Martínez expresó su oposición al tratado Salomón-Lozano sobre la frontera con Colombia y declaró de antemano traidores a quienes con su voto lo sancionaran; pidió una ley de amnistía, iniciativa que al venir de él —autor o responsable de innumerables prisiones y destierros recientes—

venía a ser irónica; demandó una enmienda constitucional que hiciera legal, justa y auténtica la defensa del orden público; dio a conocer una fórmula electoral (de la cual se tratará más adelante); abogó por la transformación de los ya desprestigiados Congresos Regionales para convertirlos en supervigilantes de las zonas respectivas y en fiscalizadores de los concejos provinciales; prometió el envío sistemático de jóvenes capaces al extranjero para que se entrenaran mejor; señaló diversas medidas para abaratar el costo de vida; exigió la vigencia inmediata de la norma que obligaba a implantar la contribución progresiva sobre la renta; prometió la efectividad de la ley del empleado formulada por José Antonio Encinas y hacer llegar sus beneficios —que incluían, entre otras cosas, cajas de auxilios y suplementos funerarios— a los empleados públicos; reconoció la necesidad de que los trabajadores tuvieran una participación en las empresas; se declaró partidario de la distribución a los indios de las tierras sin cultivo de los latifundios y consideró la conveniencia de otras normas tutelares para los indígenas; sostuvo que eran necesarias rentas privilegiadas, crecientes e intangibles para la educación; a la demanda de nuevas carreteras, unió la exigencia de sistemas de administración eficaces, rápidos y morales; insistió mucho en que lucharía contra las dilapidaciones sin freno, los desfalcos impunes, las negociaciones hipócritas y las usuras farisaicas, vicios todos que nos corroen y nos hacen indignos y en que haría escarmiento "en locupletarios, usureros y ladrones"; anunció que crearía el Banco de la Nación para acabar con las ruinosas compañías fiscalizadas.

El original proyecto Leguía y Martínez sobre ley electoral

Leguía y Martínez afirmó en su manifiesto que había sometido un proyecto de reforma electoral al estudio de la Comisión Electoral del Senado la que lo relegó a completo olvido. El proyecto tenía estas bases: registro notarial permanente; guarda y depuración exclusivamente judiciales; inscripción escrituraria; comprobación testimonial; sufragio reservado, directo, inmediato e íntimo entre elector y candidato por acto simple y personal del sufragante, acto reducido a la entrega del título de capacidad de éste en manos del fa-

vorecido; calificación rápida y eficiente por mera exhibición en la respectiva Cámara y cómputo público ante ésta de los testimonios de ciudadanía acumulados; e incorporación inevitable del candidato exhibiente de la mayoría de aquellos documentos, los únicos que, con independencia de toda autoridad —o sea, de toda voluntad extraña al elector— conferirían el mandato convertido así en popular y libre, independiente y, por tanto, absolutamente legítimo.

Jamás se vio en el Perú el caso de una fórmula de análogo puritanismo electoral. ¿Pero era viable este sistema? No parece realista confiar en la propiedad de los notarios de toda la República para manejar el registro. Tampoco merecían fe las autoridades judiciales a lo largo y a lo ancho del territorio nacional para la guarda y la depuración de documentos que inevitablemente serían codiciados por el Gobierno, los partidos y los individuos poderosos en las distintas localidades. La voluntad de crear una relación directa entre electores y candidatos llevada al extremo de que éstos entregaran su voto directamente a aquéllos, no tomaba en cuenta un conjunto de factores derivados de desniveles económicos y sociales, ambientales y sicológicos que hubiesen hecho muy difícil o imposible la autenticidad de esa limpia comunicación cívica.

Mucho más realista fue la ley que el mismo Leguía y Martínez propició cuando se debatió la reforma electoral en la época de Piérola.[69]

La ley Nº 4907 y las elecciones de 1924

Apresados y desterrados los principales adeptos a Leguía y Martínez, impedida esta candidatura y apresado y arrestado el propio don Germán y sus dos hijos, no hubo más candidato presidencial en las elecciones de 1924 que el Jefe del Estado. Para ellas rigió la ley Nº 4907 de 30 de enero de aquel año.

Una vez más, esta ley ratificó los principios del voto directo y público en doble cédula firmada vigentes desde 1896, sobre la base de la libreta militar como se había establecido desde 1915. Su-

69. Véase el capítulo II de este ensayo.

primió nuevamente la valiosa garantía de la revisión por la Corte Suprema, excepto en un caso. Era el que mencionaba el artículo 20: "Cuando las Juntas Escrutadoras no otorguen credenciales no obstante haberse realizado las elecciones, los interesados podrán acudir ante la Corte Suprema, previo un depósito de cien libras, para que resuelva sobre la validez de la elección, y quiénes son los elegidos. Esta acción caduca vencidos los treinta días posteriores a la elección más el término de la distancia". Como se ve claramente, en 1924 más que en 1919, era muy dudosa la posibilidad de que el Supremo Tribunal ejerciese las funciones tan honestamente desempeñadas por él entre 1913 y 1918.[61]

Las Cámaras Legislativas efectuaron en sesiones preparatorias la calificación de los poderes de los congresales electos en 1924, según los dictámenes de la comisión respectiva, y llegó a ser evidente que en los procesos fallados —en la mayor parte de los casos— se efectuaba la incorporación obligada del candidato ubicado o recomendado por los partidos políticos auspiciadores de la candidatura de Leguía. Estos partidos eran el Demócrata y el Constitucional junto con la flamante agrupación Democrática Reformista o leguiísta. Así pues, no se hizo mayor examen de la autenticidad electoral, si bien los candidatos que habían sido marginados —a veces no obstante sus mejores títulos— también se decían secuaces del Presidente. No hubo oposición en el seno de este Parlamento ni en el que le siguió en 1929. El nuevo período presidencial de Leguía se inició el 12 de octubre de 1924. Debía concluir en 1929.[62]

El "agreement score" en el Parlamento leguiísta desde 1924

La historia cuantitativa ha desarrollado diversos esquemas para analizar los datos históricos. Entre ellos están las técnicas rela-

61. El texto de la ley Nº 4907 en *Anuario de la Legislación Peruana*, t. xviii, Legislatura de 1923. Lima, Imprenta Apurímac, 1924, pp. 132-136.

62. Alberto Guillén. *El libro de la democracia criolla*. Prólogo de Clemente Palma, Lima, 1924. (A propósito de su tesis en la Universidad de Arequipa en defensa de la reelección presidencial. Ratifica sus ideas contra los catedráticos que las objetaron. Ataca a Manuel González Prada y a Germán Leguía y Martínez).

cionadas con las votaciones en los congresos, los tribunales judiciales, las convenciones y los comités con bloques de opinión distinta.

En relación con el Parlamento se utilizan para medir los índices de votación, entre otros, los siguientes modelos:

a. El *agreement score,* en relación con la coincidencia general expresada al votarse uno o más asuntos de acuerdo con características personales, locales o partidarias.

b. El *cohesion score,* a propósito de la conducta asumida por un subgrupo de congresales, por ejemplo los miembros de un partido. Este análisis lleva a índices de cohesión que pueden ser muy altos, medianos o pequeños.

c. El *success score,* que es tabulado según los registros de votos afirmativos o negativos.

d. El *cluster block analysis* que estudia la frecuencia existente en los *agreement scores* individuales y permite agrupamientos empíricos de sub-grupos de parlamentarios que coinciden en sus opiniones y decisiones y así puede llevar a conclusiones en torno a las relaciones de poder e influencia que actúan sobre esos personajes.[63]

Si se planteara la investigación de las votaciones parlamentarias, en el Perú, a partir de 1924, sólo se encontrarán *agreement scores,* salvo casos muy aislados. Uno de ellos fue la aprobación del tratado con Colombia por el Congreso el 20 de diciembre de 1927. Hubo allí únicamente siete votos en contra emitidos por los senadores Julio Ego-Aguirre, Julio C. Arana y Pío Max Medina y los diputados Santiago Arévalo, Toribio Rodríguez Mesía, Vicente Noriega del Aguila y Fermín Málaga Santolalla.[64] Ego Aguirre, Arana, Arévalo, Rodríguez Mesía y Noriega del Aguila eran representantes por la región del Oriente afectada con este pacto. Muy honroso re-

63. Es muy extensa la bibliografía sobre la historia cuantitativa en relación con la vida parlamentaria. Un libro general: Charles M. Dollar y Richard J. Jensen. *Historian's Guide to Statistics.* Nueva York, Krieger, 1974, pp. 106-138. Que las clasificaciones aquí mencionadas han tenido aceptación internacional lo demuestra el libro editado por Konrad Jarausch. *Quantifizierung in Geschichtswissenchaft.* Dusseldorf. Droste, 1976, pp. 100-163.

64. *El Comercio,* 21 de diciembre de 1927.

sulta el caso de Medina y de Málaga Santolalla, éste último cercano amigo del Presidente Leguía. He aquí una minoría eventual que se formó por inmediatas y graves razones de origen regionalista o patriótico.

Cuando se votó la aprobación del tratado con Chile en sesión del Congreso Nacional efectuada el 2 de julio de 1929, apenas hubo un voto en contra: el del senador por el departamento de Lambayeque, Enrique de la Piedra.[65]

La reelección presidencial de 1929

El 3 de noviembre de 1926 se presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de reforma constitucional para permitir la reelección indefinida del Presidente de la República y derogar así la ley Nº 4687 fechada el 18 de setiembre de 1925 que la había autorizado sólo por una vez. La suscribieron personeros de los partidos Democrático-Reformista, Constitucional y Demócrata, encabezados por Foción A. Mariátegui. Este fundamentó la iniciativa en la misma sesión del 3 de noviembre. Para el prodigio que se trataba de realizar —afirmó— era preciso un hombre extraordinario; a los gobernantes mediocres o repudiados no les era dable durar en el poder. La comisión informante abundó en razones sobre la necesidad de una obra continuada y uniforme de Gobierno y explicó que el nuevo precepto sólo podía tener aplicación cuando se tratara de un estadista que cumpliese sus tareas con el aplauso público y tuviera energías para seguir en el puesto de comando. Según aseveró, la falta de reelegibilidad inmediata llevaba, en los regímenes con prestigio, a buscar un nuevo mandatario que era manejado por su predecesor o generaba un cisma con daño para la nación entera. "Un pueblo cuyo carácter tonificó el infortunio —agregó—, que vivió durante siglos bajo el sistema del absolutismo paternal; que también pasó centurias al amparo de autoridades monárquicas; que soportó en su existir democrático los cuartelazos y revoluciones en que predominaron la rudeza de hombres vulgares o el lirismo de retóricos intrigantes; tiene al fin que darse cuenta de que le urge remover los obstáculos que le impiden consolidar lo adquirido bajo la dirección de un verdade-

65. *El Comercio*, 3 de julio de 1929.

ro estadista que ha perfeccionado en el diario batallar lo que genialmente sabía acerca del arte dificilísimo de gobernar".

Poco después —el 22 de setiembre de 1928— Mariano H. Cornejo, el hombre más importante de la época del plebiscito y de la Asamblea Nacional en 1919, regresó de Europa donde ocupaba altos cargos diplomáticos y pronunció en el Teatro Municipal de Lima una conferencia sobre "la filosofía de la Patria Nueva".[66] La tesis con que justificó la reelección se basó en que "interrumpir la obra constructiva en aras de un prejuicio arcaico condenado por la ciencia y por la experiencia sería un crimen de lesa patria. La reelección de Leguía ha dejado de ser un éxito político para convertirse en una solución nacional... No es el régimen, que para consolidarse, mantiene en el Poder a su Jefe, sino la Nación pretende que su actual Presidente sea la piedra angular del edificio social y de la evolución que prepara el porvenir".

El proyecto en favor de la reelección fue aprobado por unánimidad en la sesión del 8 de noviembre. Igual ambiente existió para este asunto en el Senado. Ratificado el voto en la legislatura siguiente, el nuevo artículo constitucional quedó con el siguiente texto: "El Presidente durará en su cargo cinco años y podrá ser reelecto". La ley correspondiente fue promulgada con el número 5857 con la firma del mismo Leguía y de su Ministro Celestino Manchego Muñoz el 4 de octubre de 1927.[67]

El 4 y 5 de agosto de 1929 se efectuaron las elecciones para el nuevo período presidencial y legislativo que debía prolongarse hasta 1935. Leguía se presentó como candidato único para su segunda reelección; o sea, para su tercer mandato y obtuvo una abrumadora mayoría en los sufragios.[68]

66. Mariano H. Cornejo. *La filosofía de la Patria Nueva.* Conferencia en el teatro Municipal, Lima, Imprenta Torres Aguirre, 1928. Véanse sobre todo las pp. 24 y 25.

67. *Anuario de la Legislación Peruana,* t. xxii. Lima, Imprenta Americana, p. 4.

68. Entre los folletos de la época: *Ante la reelección presidencial, 1924 a 1929. Expresiones de la voluntad popular.* Lima, 1929. *La reelección de Leguía: Por qué la dicta la conciencia nacional; por qué es ella una exigencia del porvenir del Perú.* Lima, 1929.

Leguía pudo mostrarse dócil a una ley histórica de inexorable curso o tomar en cuenta su propia edad y no reelegirse en 1929.

Muchos siglos atrás, Baltasar Gracián escribió en su obra *El Oráculo:* "No aguardar a ser sol que se pone, máxima es de cuerdos, dejar las cosas antes que los dejen. Sepa uno hacer triunfo del mismo fenecer, que tal vez el mismo sol, a buen lucir, suele retirarse a una nube, porque no lo vean caer, y deja en suspensión de si se puso o no se puso. Hurte el cuerpo a los casos para no reventar de desaires; no aguarde a que le vuelvan las espaldas, que le sepultarán vivo para el sentimiento y muerto para la estimación; jubila con tiempo el advertido al corredor caballo y no aguarda a que, cayendo, levante la risa en medio de la carrera; rompa el espejo con tiempo, y con astucia la belleza, y no con impaciencia después al ver su desengaño".

Teóricamente Leguía hubiera podido escoger como sucesor a uno entre sus mejores adeptos, acaso a un hombre tranquilo y honesto como fueron —por ejemplo— Julio Ego-Aguirre, Carlos de Piérola, Fernando C. Fuchs, o algún otro. Hubiera podido intentarse un régimen como el P.R.I. mexicano. Ello no ocurrió. No hubiera estado dentro de la lógica de las cosas. Su vanidad mimada y exacerbada, la mezcla o unión que hacía entre los que eran sus intereses particulares y los que constituían los intereses del país, las demandas de quienes con él compartían el poder, la malla cada vez más densa de los sedicentes derechos adquiridos alrededor de su régimen, la aparente atonía del país, lo llevaron a la tercera elección: es decir, a una segunda reelección. Entre las condiciones de gran político que Leguía no poseía estaba la más difícil y auténtica: crear una tradición, poner "en forma" a su país o a su época de tal modo que funcionaran aún a pesar de la ausencia personal. Puesto en el callejón sin salida de las reelecciones sucesivas, su consigna ciega y sorda ante el fenómeno de desgaste que el paso del tiempo siempre imprime al poder se redujo, en el fondo, a un propósito simple: durar.

Mientras la Providencia quiera conservar una vida

Ello quería decir que Leguía estaba decidido a ser Presidente hasta su muerte. El mismo tuvo la franqueza de anunciarlo en más

de una oportunidad. Así por ejemplo, en su discurso con motivo del homenaje que le rindió la provincia de Paruro el 31 de diciembre de 1929, expresó: "En estas manifestaciones espontáneas y sinceras de los pueblos que, en peregrinación constante a la Casa de Gobierno, se disputan el placer de dejar constancia de su aplauso y simpatía, yo encuentro motivos de íntima satisfacción y fuertes estímulos para continuar la senda triunfal que venimos recorriendo pese a las resistencias que la naturaleza y los hombres oponen a mi tarea de engrandecimiento patrio"; y como para que no quedasen dudas sobre lo que decía, terminó con las siguientes palabras dirigidas al señor Gamboa Rivas, oferente del homenaje: "Os agradezco las amables frases de vuestro discurso y os ruego expresar mi gratitud a la provincia de Paruro por la magnífica medalla que acabáis de colocar en mi pecho. Decidle que la conservaré cariñosamente y que cuento con el espíritu de trabajo y el patriotismo de sus hijos para seguir laborando por el engrandecimiento del país mientras la Providencia quiera conservar una vida dedicada exclusivamente a su servicio".[69]

Así pues, Leguía se había forjado la idea de una presidencia vitalicia. Después de su muerte, el Perú se hubiera encontrado con que tenía que dar —de pronto y a ciegas— un salto en el vacío. Y si venía —como vino— algo muy frecuente en el Perú, el derrocamiento del Jefe de Estado, dicho salto implicaba el anuncio de una etapa de aturdimiento y de desorientación. Era provocar la epilepsis colectiva después de largos años de parálisis.

Mucho se había disertado contra los vicios inherentes a la renovación parlamentaria por tercios. El remedio contra ellos estaba, según múltiples testimonios, en la coincidencia entre las dos elecciones: la presidencial y la legislativa. Pero en 1924 y en 1929 surgió un hecho decisivo: el plan político en marcha tenía como base el continuismo del estadista que estaba en la jefatura del Estado. La influencia del Palacio de Gobierno en la selección y en la aprobación de los candidatos a las representaciones en ambas Cámaras, visible en

69. *Patria Nueva. Leguía, Colección de discursos pronunciados por el Presidente don Augusto B. Leguía.* Lima Editorial Cahuide, 1929, pp. 173 y 174. Este folleto reproduce también los discursos en los homenajes de Canchis, Tumbes, Azángaro, Callao, Canta, Pisco, Melgar, Contamana.

1919, se hizo mucho más clara en 1924 y tomó caracteres ostentosos en 1929. En efecto, entre 1924 y 1928, ambas Cámaras exhibieron una unanimidad gobiernista total con algunas eventuales diferencias, como las ya anotadas. Sin duda, entonces hubo diputados y senadores a quienes elecciones auténticas les hubiesen deparado la victoria. Pero otros fueron ungidos por el favoritismo y hasta por el capricho. Para una de las Senadurías por Lima en las elecciones de 1924 estaba designado un ilustre médico, el Dr. Miguel C. Aljovín; pero su participación en el movimiento universitario favorable al Rector Manuel Vicente Villarán hizo que, de un día a otro, el preferido fuese el Dr. Pablo R. Chueca cuya elección resultó así hecho consumado. En la Cámara de Diputados que se instaló el 28 de julio de 1929, figuró como representante por Yauyos Arturo B. Wells, a quien el acta de su matrimonio con Angélica Leguía Zevallos, —hija de Roberto Leguía, hermano del Presidente— lo identificaba con la nacionalidad británica.

Los presidentes de la Cámara de Senadores y sus profesiones

El predominio de los abogados en la Presidencia de las Asambleas Constituyentes y de las Cámaras de Diputados peruanas hasta 1918 es notorio. Sin embargo, sorprende el número de sacerdotes en aquellas altas funciones en los comienzos de la República hasta 1860.

Más compleja resulta la situación de los Presidentes del Senado desde su establecimiento en 1829. Personajes militares desempeñaron el cargo mencionado catorce veces en cincuentitrés Legislaturas hasta 1918; mientras que los abogados lo desempeñaron únicamente en diez Legislaturas. Sin embargo, apenas un militar (Eléspuru) fue Presidente del Senado en el período comprendido entre 1895 y 1918.

Entre los Presidentes reelectos del Senado, el médico limeño y civilista Francisco Rosas tuvo la mayor cantidad de oportunidades —seis— en lograr este honor (en 1877, 1886, 1887, 1889, 1891 y 1893). El segundo lugar en esta estadística lo ocupó con cinco elecciones el comerciante Manuel Candamo, también limeño y civilista (en 1888, 1890, 1892, 1897 y 1902). Cuatro veces llegó a esta Presidencia el terrateniente Antero Aspíllaga —oriundo de Pisco, aun-

que con raíces en Lima—, otro miembro prominente del Partido Civil (en 1902, 1903, 1909 y 1910).

El régimen leguiísta de 1919 a 1930 llevó a la Presidencia del Senado a sólo un abogado (M. H. Cornejo, en 1919). Prefirió —cosa que no era nueva en sí— a tres terratenientes: el cajamarquino Germán Luna Iglesias (en 1922), el lambayecano Enrique de la Piedra —recién llegado entonces al nivel de los agroexportadores— (en 1925 y 1926), y el lambayecano Roberto Leguía, antiguo agricultor que igualó la cifra de Aspíllaga (en 1927, 1928, 1929 y 1930) ayudado por su parentesco con el Presidente, como antes lo habían hecho —para ocupar la Presidencia de la Cámara de Diputados— Carlos de Piérola y Juan Pardo y Barreda. La lista se completa aquí con un militar, el tarmeño A. E. Bedoya (en 1920) y un funcionario, G. Rey (en 1923 y 1924). Este último fue el único limeño entre los Presidentes del Senado durante el Oncenio.[70]

Las profesiones de los Presidentes de la Cámara de Diputados en el siglo XX. Dos políticos profesionales "sui generis" en el Oncenio

Si se estudia la lista de los Presidentes de la Cámara de Diputados entre 1900 y 1918 se hallará una relación de figuras muy destacadas en la vida profesional, social y cultural de Lima. Esta nómina puede ser clasificada en la forma siguiente:

ABOGADOS

Seis en ocho legislaturas: M. H. Cornejo, arequipeño, en 1900; C. Chacaltana, iqueño, en 1904 y 1906; J. M. Manzanilla, iqueño, en 1909 y 1916; J. de Salazar Oyarzábal, oriundo de Concepción, en 1912; David García Irigoyen, limeño, en 1914; Francisco Tudela y Varela, parisino, en 1915.

HOMBRES DE NEGOCIOS

Cuatro en siete legislaturas: Pedro de Osma, limeño, en 1902; Nicanor Alvarez Calderón, limeño, en 1905; Juan Pardo, limeño, en 1907, 1908, 1917 y 1918; Ricardo Bentín, limeño, en 1913.

70. *Presidentes del Senado. Comisiones Directivas y señores Senadores 1829-1960*. Lima, Talleres Gráficos del Senado, 1960.

FUNCIONARIOS

Uno en dos legislaturas: Carlos de Piérola, limeño, en 1900 y 1902 (Ya había ocupado el mismo cargo en 1897 y 1898).

AGRICULTORES

Uno: Roberto E. Leguía, lambayecano, en 1911.

PERIODISTAS

Uno en dos legislaturas: Antonio Miró Quesada, chalaco, en 1905 y 1909.

En la lista anterior aparecen tres hermanos de Presidentes de la República: Carlos de Piérola, dos veces; Juan Pardo, cuatro veces; y Roberto E. Leguía, una vez. Son en total seis limeños, un chalaco y un parisino que cabe clasificar como limeño, dos iqueños, un lambayecano y un ciudadano del departamento de Junín.

En el comando de la Cámara de Diputados del Oncenio leguiísta, estuvieron dos abogados en ejercicio, parientes entre sí y oriundos del departamento de Junín: J. de D. Salazar y Oyarzábal (en 1919 y 1920) y J. M. Salazar (en 1921, 1926 y 1927). El primero, leguiísta de la época inicial; el segundo, leguiísta de la nueva generación que alcanzó notoriedad universitaria por su tesis sobre el contrato de enganche y por sostener con éxito ante la Corte Suprema en 1915 la nulidad de las credenciales obtenidas por don Alberto Benavides Diez Canseco —secretario del Presidente Benavides— como diputado por Jauja. Pero estos nombres resultan opacados por una figura sin título académico, sin biografía descollante y sin antecedentes políticos, aunque de ilustre linaje: el limeño Foción A. Mariátegui, representante contumaz por Tahuamanu, una provincia hipotética y lejana cuyos electores —al hacerse el registro técnico de 1931— apenas llegaron al número de cien. F. Mariátegui, después de haber sido Segundo Vice-Presidente de su Cámara en 1921 y Primer Vice-Presidente en 1922, fue a la Presidencia en 1923, 1924, 1925, 1928, 1929 y 1930; o sea, a través de seis legislaturas. Así, igualó el récord de Francisco Rosas en el Senado. Aquí se cumplió el mismo designio nepótico que favoreció en el Senado a Roberto Leguía, lo cual hacía comprobar en el régimen la clara tendencia a hacer

del Parlamento un órgano del Ejecutivo. En cierto sentido, habría existido en Leguía, durante sus años de apogeo, una concepción presidencialista del Estado análoga a la que tuvo después Benavides cuando —entre 1936 y 1939— gobernó mediante decretos-leyes.

Pero el encumbramiento de Foción tiene otra característica interesante y es la de implicar el auge del político que vive en la política. No porque en este caso él hubiera acumulado una experiencia anterior o porque funcionaran vínculos con grupos o individuos previamente disciplinados, sino porque a los motivos de cualidades personales no comunes, se sumó un estrechísimo vínculo familiar y contactos anteriores con el Presidente. De sus biógrafos más entusiastas no provienen informaciones sobre la vida de Foción antes de 1919; y por cierto, no dicen que representó a Leguía en el manejo de su stud de caballos de carrera llamado "Oasis" durante los años en que estuvo ausente.[71] Foción, a partir de 1919, vivió PARA la política y no DE la política, ya que no buscó en ella una oportunidad para obtener una cuantiosa renta. De algún modo —y a su manera— llegó a ser como un funcionario del partido leguiísta ubicado en el Congreso para orientarlo, así como había sido representante del stud "Oasis" en el hipódromo de Santa Beatriz años atrás.

Sin embargo, se dijo mucho —en una etapa próxima a 1930— que Foción intentó seriamente retirarse de la política con motivo de un viaje a los Estados Unidos. Leguía mismo lo habría obligado a cambiar de decisión. Mucho se comentó también un discurso suyo en esa época en donde anunció los días "cuando el vendaval nos barra". Recibió luego la acusación de traidor en agosto de 1930, pero esa tacha no está probada y no resulta lógica, pues los insurgentes de Arequipa nunca hubieran confiado en tan prominente leguiísta.

71. Neptalí Benvenutto reconoció que la ascensión parlamentaria de F. Mariátegui fue meteórica, después de no cumplir, al tratar de él, con la costumbre de enumerar datos biográficos. Al mismo tiempo, reconoció su "ironía sutil y refinada" y terminó diciendo: "Su papel de leader lo ejercita más con habilidad y cordura en los pasillos del Congreso que en el calor del debate" Neptalí Benvenutto. *Parlamentarios del Perú Contemporáneo*, v. II. Lima, Rivas Berrío, 1923, p. 144 José Reaño García en su libro *Historia del Leguiísmo y sus Hombres*. (Lima, Rivas Berrío, 1928) tampoco incluye datos biográficos de F. Mariátegui; pero elogia su jovialidad, su llaneza, su seguridad, su significado como "factor de sólida y eficiente cooperación", p. 218.

El aumento de los políticos profesionales en el Perú

En épocas anteriores casi no habían existido aquí políticos profesionales, sino ciudadanos de tales o cuales actividades o negocios que tangencialmente —dentro de un plazo mayor o menor— incursionaban en la vida cívica, salvo los casos de Piérola, de uno que otro caudillo militar, o de los periodistas que tuvieron suerte en su actuación. Según se ha dicho, en una época sólo el periodista fue político profesional, sólo el periódico llegó a ser empresa política permanente, ya fuera al servicio del Gobierno o desde la oposición. En todo caso, aquí surgió desde 1919 un nuevo profesionalismo "sui generis" y de alta clase media.

Ya en años posteriores vino el surgimiento y la vigencia constante de los partidos de masas que implicaron la necesidad de la organización y de la propaganda sistemática y que estuvieron acompañados por la racionalización de la técnica electoral, a pesar de eventuales retrocesos. La maquinaria burocrática interna de esas entidades llevó a la aparición de diversos tipos de políticos profesionales —que en la Unión Soviética son llamados "Apparatchik"— con otra extracción social cuyo análisis no vamos a hacer ahora aquí.

La legislación del empleado. ¿Emanó de un grupo de presión?

Junto con este y otros fenómenos nuevos vinieron en el Perú —en los años inmediatamente anteriores a 1968— las interferencias visibles y repetidas de las asociaciones de intereses, sobre todo en relación con la creación o no creación de cargas tributarias.

El peligro latente en estos grupos de presión es que —al funcionar a través de patrocinios y propinas— intenten convertir al Parlamento en un mercado de afanes puramente materiales sin orientación político-estatal orgánicamente concebida. Con estos sistemas ya no intentan los más poderosos hombres de las empresas llegar al Congreso, como pudo haber ocurrido antes históricamente. ¿Cuántos propietarios costeños aprobaron en el siglo XIX la ley sobre la inmigración de los "colíes" chinos? ¿Hasta qué punto parlamentarios industriales detuvieron o postergaron o recortaron, en los comienzos del

siglo XX, las leyes a favor de los obreros redactadas por José Matías Manzanilla desde 1905?

Hasta 1924, no tuvimos en nuestra vida parlamentaria la presión de los trabajadores asalariados. Ese año, los empleados de comercio gestionaron la muy generosa ley que los favorecía en vísperas de los primeros comicios reeleccionistas —con beneplácito de Leguía y de J. Mariátegui, que estaban quizás estimulados por el hecho de que Germán Leguía y Martínez auspició el proyecto de José Antonio Encinas en su manifiesto como candidato presidencial—. Por cierto, esta ley no hubiese podido ser aprobada con tanta celeridad por cualquiera de los Congresos pertenecientes a la época que los leguiístas llamaban "la Patria Vieja".[72]

En las elecciones de 1924, Abel Ulloa obtuvo una de las representaciones parlamentarias por Lima como personero de los empleados de comercio. Ulloa había sido presidente de la sociedad de estos trabajadores no manuales. Pero también había sido Secretario del Presidente de la República. Sólo con los apristas llegó al Congreso un grupo de obreros: fue en la Constituyente de 1931.

El juego de la política limeña y de la lugareña en las diputaciones por las provincias andinas. Un caso: Cotabambas

Habría que hacer un estudio detallado de la relación entre las circunscripciones electorales y quienes sucesivamente las representaron. Por ahora, veremos rápidamente lo ocurrido en la lejana provincia de Cotabambas en el departamento de Apurímac.

Durante el período 1895-1900, ella estuvo representada en la Cámara de Diputados por los señores Ramón Bocángel (1895-1898) y Santiago Montesinos (1899-1900); entre los dos suplentes estuvo Aurelio Montesinos (1895-1898). Santiago Montesinos continuó en las legislaturas de 1901-1904, pero en 1905-1906 lo desplazó un importante político de Lima: Rafael Grau, de quien esta poderosa familia lugareña estuvo separada por un odio tenaz. Siguió en su curul el hijo del héroe nacional en 1907-12 y llevó entre los suplentes a su relacionado

72. Sobre la génesis de la legislación del empleado. *Historia de la República*, vi edición, v. xiii, pp. 293-298.

Néstor Price. La misma doble situación se repitió en 1913-1916. Durante la campaña electoral de 1917, Rafael Grau fue alevosamente asesinado en Palcaro, cuando parece que se dirigía al encuentro del Presidente de la Asamblea de Mayores Contribuyentes en la provincia. Esta tragedia tuvo vastas consecuencias no sólo en el plano local y regional, sino también en el ámbito nacional.[73]

Durante el período legislativo 1919-1924 —es decir, en la primera parte del Oncenio— Miguel F. Gutiérrez ocupó esta representación. La provincia fue denominada Grau mediante la ley Nº 4008 de 4 de noviembre de 1919 con una nueva capital, Chuquibambilla.

Gutiérrez encabezó al leguiísmo en las jornadas cívicas de aquel año en contra del grupo de Ramón Bocángel. El nuevo diputado era dueño de la hacienda San Ignacio de la jurisdicción de Abancay, propiedad de tipo ganadero, y en 1920 —con motivo de un conflicto con Bolivia— puso a disposición del ejército mil quinientas cabezas de ganado; también fabricaba azúcar, chancaca, miel. Ya en el Parlamento, Gutiérrez tuvo numerosas iniciativas en beneficio de su provincia relacionadas con obras públicas, reglamentaciones tributarias, correos, telégrafos y —sobre todo— escuelas. También pidió que a los indígenas de Coyllurqui, Huayllati, Cotabambas y Tambobamba se les restituyeran sus propiedades y que se iniciaran investigaciones sobre los títulos de las casas, tierras y haciendas de los Montesinos (27 de octubre de 1921). A la vez, resultó conflictivo, pues —entre otras novedades— solicitó públicamente la abolición de los servicios gratuitos y los trabajos forzados de los indígenas de uno y otro sexo en la República (Proyecto de 4 de diciembre de 1920).[74]

Las provincias de Grau y Chumbivilcas y Antabamba vivieron entonces bajo la continua tensión. En noviembre y diciembre de 1923 hubo en ellas un levantamiento de más de dos mil indios. Además, pandillas de forajidos armados atacaban a las cabañas de los indígenas dedicados a la cría de llamas en las punas del distrito Totora-Oropeza en Antabamba y cuando estos iban a hacer sus reclamaciones en

73. Sobre el asesinato de Rafael Grau, *Historia de la República*, vi edición, v. xii, pp. 380-390.

74. Véase la nota siguiente

Chumbivilcas, eran encarcelados por el delito de violación y allanamiento de ajena jurisdicción. En 1923, enemigos de Gutiérrez hicieron llegar a altos personajes de la política limeña escritos donde lo presentaban como anti-leguiísta, anti-reeleccionista y conspirador. Su hacienda San Ignacio fue incendiada el 28 de julio de 1923 y él culpó por tal motivo a los acusados por el crimen de Palcaro, a quienes denunciara antes en la Cámara (Sesiones de 26 de setiembre de 1922 y 15 de febrero de 1923).[75]

Al aproximarse las elecciones de 1924, Gutiérrez lanzó su candidatura para la reelección en la provincia de Grau con el apoyo aparente de los comités del Partido Democrático Reformista. Pero en 1924-1929, el diputado por esa provincia fue el abogado limeño Juan Francisco Pazos Varela, vinculado a la empresa minera La Contabambas Auraria.

Un pro-hombre serrano del leguiísmo

De acuerdo con los estudios de Henri Favre, después de la guerra con Chile imperaron en Huancavelica dos familias de terratenientes: los Larrauri y los Zúñiga. Los Larrauri, inicialmente amigos de los chilenos, fueron caceristas y civilistas. Los Zúñiga, en cambio, actuaron como pierolistas y liberales. A los primeros pertenecieron buenas tierras arables en Lircay y Acobamba en las que se ensayó el cultivo del trigo. En las propiedades de los segundos, ubicadas en la misma provincia de Huancavelica y de calidad inferior, hubo una parte dedicada a la ganadería. Ambas familias controlaron el comercio local y regional.

Celestino Manchego Muñoz nació en 1887 en una comunidad en Castrovirreyna, según el mismo Favre. Mestizo, actuó por un tiempo como secretario de los Zúñiga. Gracias a sus halagos a los artesanos de Huancavelica, en 1914 logró ser delegado y representante de la

75. Los servicios gratuitos existentes en la provincia de Grau dijo que eran: "Alcaldes, envarados, alguaciles, regidores, campos, segundos, pongos, mitayos y otros con renovación obligatoria y forzosa a partir de cada año nuevo. Nota de 21 de diciembre de 1921 en el folleto citado a continuación, pp. 39-44. Miguel F. Gutiérrez. *Documentos Parlamentarios y otros Anexos*. Lima, T. Scheuch, 1924.

Junta Departamental. Ese mismo año se recibió como abogado en la Universidad de Arequipa. En 1915 llegó a ser, como candidato de oposición, diputado suplente de Huancavelica; ya en 1913 había intentado llegar al Parlamento sin resultado. Alcalde de Huancavelica en 1916 y en 1917, luchó en las elecciones de este último año para la senaduría. Por gestión suya el proceso —en el que había sido vencido— fue anulado por la Corte Suprema, a pesar de que favorecía a altos personajes de Lima; uno de ellos era el Presidente de la Cámara de Diputados. En 1917 actuó con entereza en la oposición.

El leguiísmo triunfante en 1919 lo llevó a la diputación por Castrovirreyna en esa fecha y en 1924 ya estaba firmemente ubicado en la escena nacional, lo cual no le impidió ser alcalde de Castrovirreyna en 1920 y 1921. Al mismo tiempo, manejó a todo el departamento directamente a través de las distintas autoridades. Varios miembros de la familia Larrauri y de la familia Zúñiga tuvieron que abandonar la región. Llegó a ser, con Leguía, Ministro de Marina, de Fomento y de Gobierno y Primer Vice-Presidente de la Cámara de Diputados.[76]

Un episodio curioso en la primera etapa de la vida parlamentaria de Manchego Muñoz es el de su proyecto para implantar el voto femenino formulado en 1917 y presentado nuevamente en 1919. También fue entonces notable su belicosidad política, que en 1924 lo llevó a desafiar a una polémica a Manuel Vicente Villarán sobre el tema de la reelección presidencial.[77]

Como Ministro de Fomento, Manchego Muñoz consiguió que en 1927 fuese inaugurado el ferrocarril de Huancavelica a Huancayo. Esta vía se había iniciado en 1908 y estaba proyectada para unir Huancayo y Ayacucho.[78]

76. José Extramiana y Bernard Lavalle. *El Obrero de Huancavelica* en Université de Grenoble, C.E.R.P.A., *Litterature et Societé au Pérou du XIXeme Siécle á nos jours. Actes du 1er. Colloque*, pp. 193-220. Véase, sobre todo las intervenciones de Favre, pp. 208-212, 215-216, 219. Neptalí Benvenutto, *Parlamentarios del Perú Contemporáneo*, v. ii. Lima, 1923, pp. 138-142.

77. Celestino Manchego Muñoz. *Polémica entre los doctores Celestino Manchego Muñoz y Manuel Vicente Villarán*. Lima, 1921.

78. *El Ferrocarril a Huancavelica: Opiniones Técnicas, Discursos, Mapas, Fotografías Conmemorativas de la Inauguración*. Lima, Torres Aguirre, 1927.

Después de la caída de Leguía, Manchego Muñoz volvió a la política local en 1936 y regresó al Parlamento como Senador por Huancavelica en 1939-1945 y después en 1956-62 con una actuación borrosa. Ya para entonces había llegado a tener buenas relaciones con la aristocracia terrateniente huancavelicana, por lo demás carente de poder político, reducida en su fuerza económica y con nula influencia social. En su terruño había surgido desde 1931 un rival más popular, el aprista Cirilo Cornejo.

Desde 1917, en que Manchego Muñoz se incorporó a la Cámara de Diputados después de su frustrada gestión en 1913, hasta 1962, en que concluyó su último período senatorial, transcurrieron cuarenta y cinco años.

Gente joven y gente vieja en el Parlamento del Oncenio

En principio, tiene razón Ismael Echegaray Correa cuando —en su minucioso y utilísimo libro sobre la Cámara de Diputados y las Constituyentes del Perú del cual hemos tomado muchos datos— afirma que a partir de 1919 "el arenal político dejó de ser ya campo exclusivo, tradicional, patrimonio del clásico señor de casta o del amigo adicto vinculado al rancio conductor antañón. En la lucha política irrumpió el mesócrata, el hombre genérico de clase media..."[79] Sin embargo, hay que plantear algunas advertencias. Los tres Congresos leguiístas tuvieron —cierto es— sucesivamente a personeros de nuevas generaciones. No hay que negarlo. Pero también cobijaron a figuras del pasado inmediato y aun del lejano, entre ellos a muchos "constitucionales", o caceristas, y a leguiístas de los años 1908 a 1912. Entre estas figuras veteranas hubo la de varios ciudadanos muy respetables como el huantino José Salvador Cavero, Senador por Ayacucho en 1919-1929. También se dio el caso de hombres a quienes ocasionó perjuicio llegar al Congreso: eso ocurrió con Francisco Graña, cirujano prestigioso de Lima, que abandonó entonces su consultorio por la política y casi quedó sin clientela.

79. Ismael Echegaray Correa. *La Cámara de Diputados y las Constituyentes del Perú.* Lima, Imprenta del Ministerio de Hacienda, 1965, p. 898. De esta obra de consulta provienen las referencias aquí hechas sobre los diputados de las distintas épocas.

Albino Añaños, diputado durante treinta años. Las matanzas de indios en 1922

En la categoría de especimen curioso cabe ubicar a Albino Añaños, diputado por la provincia de La Mar en el departamento de Ayacucho en los períodos 1919-1924, 1924-1929 y 1929-1930.

Pero aquí lo más interesante es que el mismo Albino Añaños fue también diputado de modo ininterrumpido desde 1899 y a través de nueve gobiernos, sin que hiciese mella sobre sus credenciales la severa criba de la Corte Suprema. Además, si se suman los tres períodos de Leguía, Añaños acompañó sin interrupciones a doce regímenes políticos.

En 1922, surgió un gran levantamiento en Anco y Changui —provincia de La Mar—, zonas ubicadas en las cumbres de la cordillera a unos 4,000 metros de altura, "por el tanto robo y el tanto ultraje que cometieron los que se encontraban al frente de los municipios y gobernaciones distritales", dice Antonio Vásquez Amésquita.[80] Estos funcionarios cobraban dinero a los indios con diversos pretextos y los abrumaban con tributos y arbitrios inmoderados. Desde el mediodía del 12 de diciembre de 1922, los indígenas —hombres y mujeres, ancianos y niños— de las comunidades de Llachupampa, Hlaura, Pampahuasi, Retama-pampa y otras se atrevieron a asaltar las casas de los señores Añaños en Patibamba y rodearon dos pueblos de San Miguel y Tambo durante varios días. Unos ciento cincuenta soldados armados de ametralladoras recorrieron los pueblos de la provincia durante varias semanas. Según cifras oficiales, hubo cuatrocientos treinta indígenas entre muertos y heridos, incendios de chozas en muchos pueblos y caseríos "cuyos pobladores al huir despavoridos fueron cazados sin distinguir en ellos sexo o edad cual si fuesen venados o animales silvestres", según narró en una vigorosa carta de Ayacucho el padre Fray José Pacífico Jorge, jefe de la misión franciscana en La Mar.[81] Fray José Pacífico Jorge fue el autor de unas valiosas *Melodías Religiosas en Quechua, Seleccionadas y Transcritas en su Expresión Típica* (Friburgo, 1924).

80. Antonio Vásquez Amésquita. *Ensayo Monográfico de la Provincia de La Mar*. Lima, Empresa Editorial Rímac, 1931.

81. Este relato, textualmente en la monografía de Vásquez Amésquita.

Héctor Béjar y sus compañeros escogieron la provincia de La Mar para iniciar sus guerrillas en 1965. Según Béjar anota en su libro *Las Guerrillas de 1965: Balance y Perspectiva* (Biblioteca Peruana, Lima, 1973), en La Mar no hay carreteras, la gran mayoría de la población sólo habla quechua y vive en el campo (treinticinco mil ciento veintinueve según el censo de 1946 contra tres mil cuatrocientos sesentiuno en zonas no rurales); y de acuerdo con el censo de 1961, de los cuarenta mil novecientos sesentiún pobladores con más de cinco años de edad, treintidós mil quinientos noventiocho no saben leer y escribir.

Ezequiel Luna, diputado por Anta a través de veintidós años

Ezequiel Luna fue uno de los diputados por Anta, provincia del departamento de Cuzco, en los períodos 1909-1912 y 1913-1918; y después reapareció con la Patria Nueva dentro de la categoría de diputado único por la misma circunscripción. Así llegó a acumular veintidós años seguidos como representante, primero al lado de cuatro presidentes opuestos entre sí (Leguía, Billinghurst, Benavides y Pardo) e inmediatamente después a lo largo de las tres elecciones de Leguía (1919, 1924 y 1929). Y así resultó contemporáneo inconmovible de siete períodos de gobierno.

Dentro del fundo Sullapuquio, alcanzó fama el empleo de las aterradoras penas del látigo y la corma. La corma es una especie de cepo que se acomoda al pie e impide andar libremente. Por lo menos una vez, hubo una masacre indígena en Chinchaypuquio.

Luna cayó en el departamento del Cuzco por acción de la voluntad popular. Los vecinos de Anta ejercitaron actos de venganza en el fundo Sullapuquio. Ezequiel Luna inició por ello una acción criminal contra más de sesenta ciudadanos de esa provincia. En el Congreso Constituyente, los flamantes representantes por el Cuzco Luis Velazco Aragón y Emilio Venero presentaron el 23 de setiembre de 1932 un proyecto de ley para declarar exentos de responsabilidad a dichos ciudadanos. Aunque el retiro de una firma en el dictamen llevó a un debate sin ese trámite, el proyecto fue aprobado en sesión del 30 de

setiembre de 1933. Se convirtió en la ley Nº 7862 de 18 de octubre de 1933.[82]

Perochena y Pancorbo

También resulta curioso mencionar a Víctor Aníbal Perochena, diputado suplente por Castilla (departamento de Arequipa) de 1907 a 1912 y titular de 1917 a 1918, cuando derrotó con artimañas en las urnas a Víctor Andrés Belaúnde gracias al apoyo oficial civilista.[83] Perochena fue reelegido en la misma curul para 1919-1924, 1924-1929 y 1929-1930 y se exhibió como uno de los más obsecuentes servidores del régimen leguiísta.

Y como otro de los símbolos de los caciquismos locales oficializados podría citarse a José Sebastián Pancorvo, "dueño de vastas empresas agrícolas en el valle de La Convención incluyendo la negociación de Paltaybamba", según dijo un biógrafo, diputado por la provincia del mismo nombre en 1919-1924, 1925-1929 y 1929-1930. Su padre, del mismo nombre, luchó en Paruro en distintas campañas electorales contra la candidatura llamada oficial de Víctor Criado y Tejada.

José Sebastián Pancorbo volvió al Parlamento. Ocupó la Senaduría por el Cuzco entre 1939 y 1944. Leguía fue derrocado, estuvo preso en el Panóptico de Lima y murió en el hospital naval de Bellavista; Sánchez Cerro conquistó el poder, lo perdió, lo volvió a obtener y fue asesinado; Benavides mandó, extendió el tiempo de su preponderancia y, por último, se convirtió en un ciudadano más y en esa condición murió. Cambios aparentemente drásticos en la jefatura del Estado. Pero José Sebastián Pancorbo siguió siendo el mismo hombre fuerte en La Convención y en el Cuzco. Fue uno de los símbolos del neofeudalismo en la Convención hasta que apareció Hugo Blanco.[84]

82. *Congreso Constituyente. Diario de Debates.* Lima, Editora La Nacional S.A., 1935, v. xii, p. 3866.

83. Víctor Andrés Belaúnde. *Trayectoria y destino.* Lima, Editorial, 1967, v. II, pp. 512-515.

84. Eric Hobsbawn. "A Case of Neo-Feudalism. La Convención, Perú"; en: *Journal of Latin American Studies*, v. i, part I, mayo 1969, pp. 31-50. Eduardo Fierovanti. *Latifundismo y Sindicalismo Agrario en el Perú. El Caso de los Valles de La Convención y Lares.* Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1976

CAPITULO VI

LA APARENTE TRANSFORMACION RADICAL DEL SISTEMA EN 1931

La Comisión de la Reforma de 1931

El 13 de marzo de 1931 el Ministro de Gobierno de la Junta Nacional de Gobierno presidida por David Samanez Ocampo, Francisco Tamayo, suscribió una resolución por la cual fue designada una comisión "ad-honorem" para que formulase un proyecto de ley de elecciones sobre las siguientes bases: A) Poder Electoral autónomo; B) Representación de las minorías; C) Voto secreto y obligatorio; D) Organización científica de los Registros Electorales. El autor intelectual de esta iniciativa fue el ilustre profesor universitario César Antonio Ugarte, cercano pariente de Samanez Ocampo. Con ella no hizo sino recoger una demanda ya expresada en distintos sectores de opinión tanto partidaria como periodística.

La selección de los miembros para integrar esta comisión implicó una novedad en la historia del Perú: la mayor parte de ellos eran jóvenes, casi todos provincianos y las grandes figuras de la política tradicional quedaron eliminadas. He aquí la lista de estos ciudadanos: Luis E. Valcárcel, José Antonio Encinas, Luis Alberto Sánchez, Jorge Basadre, César Antonio Ugarte, Alberto Arca Parró, Federico More, Carlos Manuel Cox y Carlos Enrique Telaya, este último como secretario, nominado por sus estrechas relaciones con Federico More, uno de los más tenaces partidarios de la reforma. En la lista antedicha los

únicos con identidad política fueron los apristas Sánchez y Cox, en número claramente minoritario. No había representantes del sanchezcerrismo. Temeroso este grupo de que hubiera aquí una celada contra él, vocéo su hostilidad al documento de Tamayo y al aporte prelegislativo hecho entonces por la comisión.

El proyecto de ley tuvo relación inmediata con la convocatoria a elecciones simultáneas para Presidente de la República y para un Congreso Constituyente (Decreto ley Nº 7160 de 26 de mayo de 1931).

Dentro de esta emergencia, el nuevo Estatuto Electoral debía estar listo en el plazo improrrogable de veinte días. La Comisión funcionó en la biblioteca de la Universidad de San Marcos, cuya dirección ejercía entonces Basadre y utilizó las obras de referencia que para su labor llegaron a ser reunidas. Hubo varios dictámenes. La mayoría suscribió el proyecto convertido luego en decreto-ley. Fue el paso más avanzado dado hasta entonces en el terreno del sufragio con innovaciones jamás intentadas antes.[85]

La tecnificación del Registro

Quedó implantado por primera vez en la historia peruana, un auténtico saneamiento en el Registro Electoral. Los registros que antes habían funcionado a través de las juntas locales o de las libretas de conscripción militar, demasiadas veces no habían ofrecido auténticas garantías. Aquí resultó muy importante la colaboración de Arca Parró. Fue él quien organizó luego para las elecciones de 1931, ejemplarmente, el censo de la ciudadanía mediante el uso del sistema de las máquinas tabuladoras Hollerith y más tarde fue el autor del notable censo nacional publicado en 1939, así como de otros aportes en este campo. Ayudaron a la oficina respectiva un servicio fotográfico y un servicio de identificación personal.

Es necesario insistir en que sólo a partir de 1931 el Perú contó con un Registro Electoral técnico.

85. Ministerio de Gobierno. *Ante-proyecto de una ley de elecciones. Exposición de motivos.* Lima, 1931.

El Poder Electoral

Al Poder Electoral la comisión lo separó del Poder Ejecutivo, así como también de las discutibles listas de mayores contribuyentes y del voto parlamentario. En su cúpula puso al Jurado Nacional de Elecciones presidido por el fiscal más antiguo de la Corte Suprema, un delegado de cada una de las cuatro universidades nacionales y cuatro delegados de los jurados departamentales escogidos por sorteo. Es decir, el Gobierno careció de injerencia alguna en ese organismo tan importante.

Discutible como parece, en principio, este llamado a las universidades para que ejercieran funciones políticas, resultó una innovación explicable por el clima reformista que ellas vivían entonces.

Correspondía al Jurado Nacional de Elecciones revisar los escrutinios de las elecciones para Presidente de la República, hacer el cómputo general y proclamar al elegido si éste tenía más del veinticinco por ciento de los sufragios. También era de su competencia sustanciar los recursos de nulidad sobre las elecciones, así como las reclamaciones y tachas acerca de los jurados departamentales, organismos sobre los que tenía jurisdicción.

La eliminación de las facultades revisoras del proceso electoral encomendada a la Corte Suprema con tan buenos resultados entre 1913 y 1919, sin duda se debió a que este tribunal acababa de sufrir cambios motivados por razones políticas.

Otra de las atribuciones del Jurado Nacional fue la de comparar la credencial de los representantes electos con las actas enviadas por los correspondientes jurados departamentales, establecer su resultado y declarar al favorecido apto para incorporarse a su curul.

El 31 de octubre de 1931, el Jurado Nacional de Elecciones expidió el reglamento para la tramitación de los recursos de nulidad interpuestos ante los jurados departamentales. Ellos debían verse en sesión pública anunciada con anticipación, con informes orales de todos los interesados, deliberación privada del Jurado y emisión pública del fallo.

Los jurados departamentales, surgidos por sorteo del seno de la ciudadanía misma, hacían los escrutinios de las elecciones efectuadas

en su zona, proclamaban a los elegidos como representantes a Congreso y ejercían supervigilancia sobre los actos y procedimientos electorales. El partido Unión Revolucionaria, seguro de la popularidad de su candidato, el Comandante Luis M. Sánchez Cerro, desconfiaba siempre del Estatuto e hizo campaña para que se efectuara el escrutinio en las mesas de sufragio. Esto no fue aceptado oficialmente. Se consideró que las ánforas quedaban a merced de las turbas, aptas —sin duda— para repetir en cualquier momento las escenas surgidas en la primera época de la República; es decir, el crudo espectáculo de las elecciones al aire libre, tan propicias al tumulto, a la vieja "toma de las mesas".

Los partidos políticos

Los partidos políticos debían inscribirse oficialmente, así como también los candidatos, después de cumplir requisitos vinculados con su autenticidad. Nunca se había legislado antes en el Perú sobre estas agrupaciones. Se dio el caso anómalo de que pequeños círculos de amigos usurparan el conspicuo nombre de "partido político" para entrar en alianzas artificiales, obtener personería y representaciones parlamentarias y hasta para descender como paracaidistas en el terreno de la Primera o de la Segunda Vice-Presidencias de la República y quedar así, sólo en virtud de intrigas y cabildeos, a un paso del mando supremo. Se ha visto ya, a propósito de las elecciones en 1890-1892, cómo el diminuto círculo de Mariano Nicolás de Valcárcel llegó a dominar entonces férreamente la Cámara de Diputados. Más debería avanzarse hoy en la legislación sobre los partidos y cabría estudiar si es trasladable la norma vigente en la República Federal de Alemania según la cual cuando uno de ellos no ha obtenido un determinado porcentaje en la votación nacional, queda eliminado de toda perspectiva de éxito.

El voto secreto

El sufragio de los varones capaces de leer y escribir mayores de veintiún años fue obligatorio y secreto. Hubo sanciones para los omisos.

Con el objeto de asegurar la autenticidad del voto, quedó implantado por vez primera en el Perú el sistema de las cédulas electora-

les iguales, proporcionadas por el Estado junto con sus respectivos sobres; éstas eran cédulas oficiales que no podían ser diferenciadas por el color, la forma o calidad del papel, ni por marca, contraseña o distintivo alguno. Quiere decir que ellas no debían tener características que pudieran denunciar variantes en su procedencia. Además, los electores no podían entregar en las urnas sufragios manuscritos con los nombres de los candidatos favorecidos, escritos de su puño y letra. Con el voto impreso con los nombres de todos los candidatos, se garantizaba, de acuerdo con la experiencia de otros países, la impersonalidad de la escritura reducida a una cruz u otro signo para señalar la preferencia de cada ciudadano sin identificar a éste.

Los ciudadanos vetados: los miembros del clero

El Estatuto Electoral negó la inscripción a los miembros de la Fuerza Armada en servicio activo. Tampoco dio cabida a los miembros del clero. Surgió la protesta de Monseñor Mariano Holguín, Administrador Apostólico de la Arquidiócesis. Pero no se trataba de una exclusión sectaria. Creyóse, al imponerse el voto obligatorio, en la necesidad de la separación entre la Iglesia y la política, sobre todo en una época en que se criticaba mucho al Arzobispo Emilio Lisson por su ligamen con el gobierno de Leguía. Se suponía que la autoridad moral y el influjo de los sacerdotes podían quitar independencia a los ciudadanos comunes y corrientes. Hoy, a más de cuarenta años del Estatuto de 1931, pensamos que en este artículo hubo un grave error.

De la norma anteriormente mencionada resultó que el último eclesiástico con representación parlamentaria fue el canónigo Dr. Mariano N. García, diputado por las provincias de Canas y Espinar en el departamento del Cuzco en las legislaturas de 1919 a 1924, 1925 a 1929 y 1929 en 1930. ¡Qué lejanos los días en que el clero dio brillo al Congreso peruano! Luna Pizarro, Rodríguez de Mendoza, Pedemonte, Andueza en la Constituyente de 1822 a 1825; Luna Pizarro, Diéguez, Nocheto en la de 1827 a 1828; Luna Pizarro, Diéguez, Vigil en la de 1834; Charún, Pellicer, Navarrete en la Asamblea de Huancayo de 1839; J. G. Valdivia y Tordoya en la Convención Nacional de 1856 a

1857; Bartolomé Herrera en el Congreso de 1860; Manuel Tovar en la Asamblea Constituyente de 1884 a 1885 son, entre otros, nombres ilustres de sacerdotes que han quedado grabados en los anales parlamentarios.

Los ciudadanos vetados: los leguiistas

Surgieron otras limitaciones de tipo político en los derechos de la ciudadanía. Fue denegada la facultad de ser elegidos a los ciudadanos encausados por responsabilidad nacional. Este artículo del Estatuto tenía relación con el funcionamiento del Tribunal de Sanción creado por un decreto-ley de la Junta de Gobierno de Sánchez Cerro en 1934. Ahora podemos aquilatar la injusticia de tan drástica medida que afectaba a encausados y no a sentenciados. No todos los culpables por el delito de enriquecimiento ilícito en la época de Leguía llegaron a ser juzgados por dicho Tribunal y entre los llamados a él hubo muchos inocentes. En cambio, figuraron como partícipes en la campaña electoral de 1931, pública u ocultamente, personas cuyas rentas habían crecido de modo indebido durante los años llamados oprobiosos en aquel momento.

Igual crítica merece otro artículo del Estatuto: el que prohibió la inscripción como candidatos a los ciudadanos "que en ejercicio de representación parlamentaria o de otras funciones públicas de carácter político, propiciaron la reelección presidencial o contribuyeron a la celebración de contratos lesivos al interés de la soberanía nacional durante el régimen derrocado en agosto de 1930". A partir de 1939 y en los años siguientes en que el tiempo surtió sus efectos decisivos, algunos de estos peruanos vetados regresaron al Parlamento. Entre ellos, José Sebastián Pancorbo, como ya se anotó; Celestino Manchego Muñoz, senador por Huancavelica de 1939 a 1944 y de 1956 a 1961; Enrique Torres Belón, diputado por Lampa de 1939 a 1944 y senador por Puno de 1956 a 1961; Roberto Mac Lean Estenós, diputado por Tacna de 1939 a 1944; Armando Patiño Zamudio, diputado por La Mar de 1945 a 1947; Guillermo Luna Cartland, diputado por Huaigayoc de 1945 a 1948; José Angel Escalante, diputado por Espinar de 1939 a 1944 y de 1945 a 1947 y diputado por el Cuzco de 1950 a 1956; Juvenal Monge, diputado por Paucartambo de 1945 a 1947; Miguel A.

Morán, diputado por Huaraz de 1939 a 1945; y Augusto C. Peñaloza, diputado por Junín de 1939 a 1945 y de 1950 a 1956.

Las mesas electorales

El personal de las mesas receptoras de sufragios se constituyó por electores sorteados por el Juez de Primera Instancia respectivo. Debía haber una cámara secreta para la emisión de los votos. La Sección Electoral del Ministerio de Gobierno preparó un "Cartel" para uso de los electores el día de la votación con la finalidad de informarles claramente acerca de lo que debían hacer en el acto del sufragio. Dicho "cartel" fue escrito con caracteres visibles y colocado en la puerta de entrada del local respectivo.

Dentro del escalonamiento de los organismos del sistema, la ley optó, como se ve, con un criterio claramente democrático, por la presencia de la ciudadanía a través del sorteo sin hacer en ella distingos de tipo económico o social.

La representación obligatoria de las minorías. Los excluidos según la edad, la educación y el sexo

La representación obligatoria de las minorías, ensayada por vez primera en el Perú, llevó en sí la oportunidad para que no quedasen ahogadas —como tantas veces lo fueron— las voces de las oposiciones. Sin embargo, ante los ojos de algunos revolucionarios de hoy, la memorable reforma iniciada en 1931 pecó por su conservadorismo al no otorgar el derecho del sufragio a los mayores de dieciocho años y a los analfabetos. En lo que atañe a estos últimos, la experiencia recogida desde los primeros años de la República hasta 1895, señalaba que sus votos fueron, de hecho, apócrifos y en beneficio de las autoridades políticas y de los latifundistas.

En los treinta y ocho años transcurridos a partir de 1931, de hecho, no se ha obtenido todo lo que debería haberse conquistado para romper la tremenda dualidad humana que existe como un peligrosísimo cáncer en la vida nacional, la dualidad entre la población con una economía de subsistencia y el resto del país. Si la masa bruscamente despojada de sus ilusorios derechos en 1896 no se conmovió

en esa fecha y en los años siguientes, tampoco se hubiera dado cuenta de que volvía a poseerlos en 1931 también de modo sorpresivo o se hubiese agitado entonces bajo el influjo de ajenas fuerzas muy distintas de lo que era democráticamente aconsejable.

En cuanto a la edad mínima para votar, fue señalada como tradicionalmente en el Perú, la de veintiún años. En la segunda República española, la edad mínima para votar fue la de veintitrés años (Artículo 53 de la Constitución española de 1931).

A pesar de las consideraciones anteriores, con un sentido de auto-crítica que siempre es necesario, cabe lamentar que ni el Estatuto Electoral de 1931 ni los documentos que vinieron después, estudiasen cuidadosamente o intentaran ensayar una fórmula para otorgar, en casos específicos, el voto a los indios analfabetos tomando como base, por lo menos, a las comunidades campesinas para darles representación en el Parlamento.

Considero también que fue un imperdonable error haber negado en 1931 el voto a la mujer. La participación femenina en el proceso electoral de ese año llegó a ser muy intensa en una labor propagandística, fenómeno que no había ocurrido anteriormente.

Si se evoca la realidad de entonces, por otra parte, es justo recordar una vez más que el ciudadano peruano que sabía leer y escribir, había olvidado en realidad el hábito de sufragar. Quien escribe estas líneas, con veintiocho años en 1931, no había ejercido el derecho de sufragio nunca; es decir, ni en 1924 ni en 1929. Nadie le había exgido el cumplimiento de ese deber cívico y él había sentido repugnancia de ejercerlo. Venía a ser, quizás, en 1931 un acto inmaduro lanzar bruscamente a la ciudadanía para que caminase de prisa en este terreno lleno de malezas. Voto del analfabeto, voto de los mayores de dieciocho años podían ser conquistas ulteriores en un país más evolucionado. En la hora cero que el año de 1931 señaló para todos los peruanos, honradamente lo más a que había que aspirar era a restablecer, con carácter secreto y obligatorio, el voto de todos los mayores de veintiún años que supieran leer y escribir, y otorgarles las máximas garantías, sin exigir en cualquiera de las etapas del sufragio —desde la formación de las mesas y el acto de

acudir a ellas hasta los escrutinios y las proclamaciones de los candidatos ungidos por la ciudadanía— ningún requisito de carácter económico o cultural que implicase privilegio para unos y desventajas para otros.

La representación provincial o departamental

El debate surgido con motivo del Estatuto Electoral de 1931 —muy distinto de las ulteriores polémicas alrededor de la Constitución de 1933, marcadas por el fuego de las luchas entre las candidaturas presidenciales y entre los partidos de masas que entonces nacieron— giró apasionadamente alrededor del dilema entre la representación provincial y la departamental. Los defensores de aquélla alegaron que estaba más cerca de la realidad cotidiana y que, en muchos casos, los departamentos enlazaban en forma artificial zonas en realidad inconexas. En efecto, entonces las provincias, con demasiada frecuencia, no gozaban de muchas comunicaciones materiales o de grandes contactos sociales y económicos, geográficos o políticos con los respectivos departamentos. Las vías de comunicación abiertas nominalmente gracias a los caminos —acerca de los cuales tanta propaganda se hizo durante los últimos años del Oncenio leguiísta— al amparo de la ley de conscripción vial, muy funesta y abusiva con los indios, no correspondieron, por lo general, a realidades efectivas y logradas en 1931. Esta situación varió paulatinamente poco después, gracias al plan caminero que el régimen de Benavides puso en práctica sin esa oprobiosa mita y que los gobiernos posteriores, a veces entre retrocesos y contradicciones lamentables, prosiguieron y desarrollaron. Mucho han influido también los avances en el transporte aéreo. En suma, fuerzas adversas de aislamiento y de dispersión estorbaban en 1931 el enlace de las masas ciudadanas de los departamentos entre sí, aunque los hechos probaron en el mismo año de 1931, la abrumadora importancia de los vínculos verticales de adhesión o rechazo a unos y otros partidos o a unos y otros caudillos dentro de una perspectiva nacional, no obstante los obstáculos geográficos.

Quienes abogaron en 1931 por la supremacía del departamento votaron, en suma, a favor del porvenir y en contra del pasado elec-

toral peruano; optaron por la necesidad de superar el gamonalismo y por la de romper con las unidades, muchas veces microscópicas, que estorbaban las perspectivas más amplias para la vida del país. Algunos quisimos superar el dilema y buscar, cuando lo vimos necesario, la creación de circunscripciones nuevas, auténticamente representativas de la topografía electoral. Nuestras fórmulas resultaron entonces demasiado complicadas y, sin duda, inaplicables en aquellos urgidos momentos. Nos faltaron tiempo y elementos auxiliares para encontrar soluciones fáciles, comprensibles y aceptables para todos. Quiere decir que no hallamos lo que no podíamos hallar. Pero duele verificar que, a lo largo de los cuarenta y tantos años últimos no se haya buscado la racionalización del sufragio, ya que nuestra demarcación territorial sigue siendo un arbitrario tatuaje sobre la piel del país.

El distrito electoral único y los peligros del centralismo acentuado y del escaso interés ante el Perú interior

Ni la comisión que preparó la ley de 1931 ni el régimen político de entonces optaron por el distrito electoral único. ¿En qué consiste dicho sistema de votación? La ciudadanía, de uno a otro extremo del territorio nacional, en la costa, en la sierra y en la selva, escoge una lista formada por un determinado número de ciudadanos —digamos que ellos llegan a ser cien—. Pero en la inclusión de los nombres de los candidatos, los distintos jefes de partidos con sus comités especializados hacen la correspondiente labor de manipulación. Las candidaturas a la representación parlamentaria son efectuadas así de arriba hacia abajo y no de abajo hacia arriba. Pero en nuestro país, como en otros muchos, ocurre que determinadas zonas o circunscripciones tienen gran número de votantes, mientras que otras —quizás valiosas desde el punto de vista histórico, geográfico, económico o social— exhiben padrones minoritarios. En la época actual, se considera que el porcentaje abrumadoramente más alto del electorado reside en Lima; que el segundo lugar está ocupado por La Libertad; y que departamentos como, por ejemplo, Tumbes, Moquegua, Apurímac, Tacna ofrecen cifras endebles. De hecho, el registro electoral único implica que los partidos de nivel nacional gozan de una fuerza de-

cisiva en el acto del sufragio, a pesar de que se nos ha dicho y repetido mucho que esos organismos son exponentes del pasado y que la gran mayoría de los ciudadanos aquí no tienen filiación partidaria, en contra de lo que tal vez sucede en países como Alemania Federal, Francia, Italia y otros lugares del mundo.

¿Qué ocurre, cuando se implanta el distrito electoral único, con un postulante a una representación parlamentaria cuyo prestigio se limita al mundillo de su departamento, si éste carece de un electorado numeroso? Puede ser que sus paisanos estén dispuestos a votar por él en gran cantidad, pero el resto de los peruanos tal vez no lo conoce o lo conoce mal. A este sujeto no le quedará más remedio que trasladarse a la capital para suplicar al jefe, o a los jefes, del partido cuya plataforma le parezca mejor, que le otorgue como una caridad un rincón en la lista de los cien escogidos. Y aunque le sonría la suerte, lo real y auténtico será que con el distrito electoral único impuesto bruscamente a lo largo y a lo ancho de todos los departamentos, surge la grave amenaza de una acentuación del centralismo tan anatematizado, del colonialismo interno; es decir, el olvido o la negligencia ante el Perú interior.

Ante el predominio de la elección democrática llamado por Jorge Luis Borges "curioso abuso de la estadística", ante la implacable fuerza del número de las libretas electorales, Estados Unidos ofrece el contrapeso de las votaciones por estados que permiten injerencia política a las pequeñas zonas como Georgia, la tierra natal del Presidente Carter, contra la fuerza avasalladora de Nueva York y California, por ejemplo.

En suma, si se quiere ensayar el distrito electoral único, habría que contrabalancearlo con votaciones de tipo regional.

El funcionamiento de las elecciones

La Junta Nacional de Gobierno aceptó el ante-proyecto con algunas pequeñas enmiendas introducidas por el decreto-ley número 7177 de 26 de mayo de 1931 que así complementó el número 7160. La convocatoria a los comicios públicos quedó oficializada para el 11 de octubre del mismo año por el decreto-ley número 7266 de 14 de agosto.

Adoptada primero la representación parlamentaria sobre la base provincial, surgieron diversas protestas y el decreto-ley número 7287 de 28 de agosto optó por el sistema departamental e hizo, además, algunas enmiendas a los decreto-leyes números 7177 y 7160. Al mismo tiempo, señaló la distribución geográfica de los ciento cuarenticinco representantes, según normas que serán estudiadas más adelante.

La estructura legal del proceso de 1931

Los decretos supremos de 8 de junio y 16 de julio y la resolución suprema de 7 de agosto de 1931 reglamentaron el Estatuto Electoral.

En resumen, el proceso de aquel año quedó enmarcado por los decretos-leyes números 7177, 7160, 7287, los decretos supremos de 8 de junio y 16 de julio y la resolución suprema de 7 de agosto.[86]

El decreto-ley número 7287 creó el Servicio de Estadística y Censo Electoral como dependencia de la Sección Electoral del Ministerio de Gobierno. La resolución suprema de 8 de junio de 1931 reglamentó sus funciones.

Este servicio estuvo integrado en 1931 por seis secciones con un personal de cincuentiún funcionarios distribuidos en la siguiente forma: Jefatura, con diez empleados; Revisión y Confrontación de Fichas y Tarjetas, con diecisiete empleados; Máquinas, con diez empleados; Control, con dos empleados; Fichas Estadísticas, con diez empleados; y Almacén, con dos empleados.

La labor del Registro Electoral puede ser calificada de ejemplar. Cuando ella concluyó, no hubo reclamos o censuras de ninguno de los partidos. Dirigieron dicho servicio primero Alberto Arca Parró y luego Eloy B. Espinosa.

86. Ministerio de Gobierno: *Decretos Leyes y resoluciones supremas modificatorias del Estatuto Electoral.* Lima, 1931. Ministerio de Gobierno, Secretaría de la Dirección de Gobierno. *Decreto-ley sobre la Asamblea Constituyente. Formularios de actas, formularios de cédulas de inscripción.* Lima, 1931.

Los electores de 1931

El total de la población electoral de la República de aquel año fue de 392,363 ciudadanos. Esto determinó una densidad de 0.31 elector por kilómetro cuadrado. La población de la República había sido estimada en 1927 en la cifra de 6'147,000 habitantes.

En los comicios de 1919 habían sufragado, según los datos oficiales, 163,882 ciudadanos.[87]

Análisis de los electores de 1931: edades, profesiones, razas y estado civil

Subdividida la cifra de 392,363 electores de 1931, según las edades, el grado de instrucción, las profesiones, las razas y en el estado civil, ofreció los cuadros que aparecen separadamente.[88]

En lo que atañe a la clasificación de los electores por edades, se observa que el porcentaje más alto correspondió a los de veintiún a veinticinco años, seguidos por los de veintiséis a treinta. Juntos llegaron a 44%. Quienes votaron en 1931 no fueron, pues, principalmente los viejos. Sin embargo, la edad media de los electores resultó ser, para el país, la de treinticinco años. Dicha edad ha bajado en los comicios posteriores.

El fondo democrático de esta experiencia cívica, a pesar de sus limitaciones, queda evidenciado también por el hecho de que los ciudadanos con solamente educación elemental y primaria acapararon la mayoría con más del 80%. Ante esta fuerza, estuvieron supeditados los electores privilegiados con educación secundaria (10.70%) y con educación superior —es decir, universitaria— (2.82%).

En cuanto a las razas, ocupó el primer lugar la mestiza (59.78%). En segundo lugar estuvo la indígena (24.96%), mientras la blanca al-

87. Asamblea Nacional. *Diario de Debates*. Lima Torres Aguirre, v. I, pág. 11.

88. Los datos ahí consignados provienen de la publicación titulada *Extracto Estadístico y Censo Electoral de la República* que editó en 1923 el Servicio de Estadística Electoral de la Dirección Nacional de Estadística (Lima, Taller de Linotipia Mapiri). Se trata de una obra con 232 páginas y numerosos cuadros numéricos y gráficos que ofrecen minuciosos datos del Censo Electoral en la República y en todos los departamentos.

canzó un rango inferior y la negra resultó sin importancia. Las anomalías creadas por la eliminación de los indígenas analfabetos produjo resultados paradójicos y chocantes. El departamento del Cuzco, por ejemplo, con una numerosa población total aproximada de 700,000 habitantes dio únicamente la pequeña cantidad de 13,992 electores. En algunas de sus provincias las cifras fueron mínimas. Por ejemplo: 437 en Espinar; 475 en Paucartambo; 575 en Paruro. La provincia del Callao, en cambio, cuya población —según el censo de noviembre de 1931— era de 70,141 habitantes, registró más de 12,000 electores; es decir, casi una cifra igual.

EDADES		
Hasta 25 años	102,970	26.24%
26/30 años	73,179	18.65%
31/35 „	57,136	14.56%
36/40 „	50,711	12.92%
41/45 „	35,648	9.09%
46/50 „	29,184	7.44%
51/55 „	17,996	4.59%
55/60 „	13,756	3.51%
60 o más	11,765	3.00%
TOTAL:	392,363	100%

Proporcionalmente, fue más alto que en el Cuzco el resultado en Apurímac, entre cuyas provincias la cifra mínima de inscritos fue dada por Antabamba con 577. En Huancavelica los inscritos provinciales oscilaron entre 1,613 (Angaraes) y 2,972 (Castrovirreina). De los 10,341 electores en el populoso departamento de Puno, la más alta cantidad correspondió a Puno (2,908) y la proporción menor a Carabaya (409). La provincia de Sandia, que tanto preocupó a Víctor Andrés Belaúnde en 1914, dio 765 votos.[89] Menor número tuvo, en el departamento de Huánuco, la provincia de Marañón (407).

89. "Lima con 17 mil electores, tiene 4 representantes, o sea, en cifras redondas, 1 diputado por cada 4 mil electores y Sandia con 193 electores, da 1 diputado. De donde resulta que cada elector de Lima tiene influencia 20 veces menor en los destinos de la República que un elector de Sandia". (Víctor Andrés Belaunde, discurso académico de 1914, en *La crisis presente*, Lima, "Mercurio Peruano", 1940, pág. 67).

Con frecuencia se olvida, a propósito del mapa electoral peruano, el anómalo caso del departamento de Madre de Dios. En 1931, esta circunscripción ofreció, en conjunto, un total de 357 electores. En la provincia de Tambopata hubo 257 correspondientes al distrito de ese nombre, a los que se sumaron 100 de la provincia de Tahuamanu. De esta última, correspondieron 50 al distrito de Iñapari y 50 al de Tahuamanu. En toda la provincia de Manu, con sus distritos de Manu, Fitzcarrald y Madre de Dios, no hubo un solo inscrito. Lo mismo ocurrió en los distritos de Inambari y de Las Piedras de la Provincia de Tambopata.

Como, según el Registro, los electores de 1931 fueron más o menos 400,000, cabe deducir un promedio de 3,000 electores por diputado. Esto desde un punto de vista teórico. La realidad, una vez más, fue distinta de la teoría y la contradijo muchas veces.

He aquí el cuadro de la población electoral de 1931 por departamentos y provincias litorales, con el número que a cada uno de ellos correspondió, y el número de electores que, de acuerdo con las distintas circunscripciones, eligió a cada uno de sus representantes:

Departamento	Población electoral	Nº de representantes	Por cada representante
Amazonas	4,727	3	1,575 votos
Ancash	25,340	8	3,107 „
Apurímac	6,588	5	1,317 „
Arequipa	23,902	12	1,991 „
Ayacucho	10,782	8	1,347 „
Cajamarca	31,957	10	3,195 „
Cuzco	13,992	14	992 „
Huancavelica	7,708	4	1,927 „
Huánuco	7,802	4	1,950 „
Ica	13,992	5	2,798 „

Departamento	Población electoral	Nº de representantes	Por cada representante
Junín	34,299	10	3,429 „
Lambayeque	15,661	5	3,132 „
La Libertad	32,838	9	3,648 „
Lima	100,186	15	6,679 „
Loreto	7,720	6	1,286 „
Madre de Dios	357	1	357 „
Piura	19,801	7	2,828 „
Puno	10,341	9	1,149 „
San Martín	4,936	3	1,645 „
Tacna	3,029	2	1,514 „
Provincias Litorales			
Moquegua	2,671	1	2,671 „
Tumbes	1,670	1	1,670 „
Callao	13,003	3	4,334 „

Aunque la desproporción entre los representantes y la población electoral disminuyó en 1931 en comparación con el pasado, quedaron todavía notorios contrastes.

El menor número de inscritos que eligió sus miembros en el Congreso Constituyente estuvo en los departamentos de:

—Madre de Dios:	357	ciudadanos	votaron	por un	representante	(total 1)
—Cusco:	922	„	„	„	„	(total 14)
—Puno:	1,149	„	„	„	„	(total 9)
—Apurímac: ...	1,317	„	„	„	„	(total 5)
—Ayacucho: ...	1,347	„	„	„	„	(total 8)
—Tacna:	1,514	„	„	„	„	(total 2)

En cambio, surgió una situación muy desventajosa, sobre todo en:

—Lima:	6,679	ciudadanos	votaron	por	un	representante	(total 15)
—Callao:	4,343	„	„	„	„	„	(total 3)
—La Libertad:.	3,648	„	„	„	„	„	(total 9)
—Cajamarca: ..	3,195	„	„	„	„	„	(total 10)
—Ancash:	3,167	„	„	„	„	„	(total 8)
—Lambayeque:	3,132	„	„	„	„	„	(total 5)

Si se intenta una clasificación de los miembros del Congreso Constituyente de 1931 por regiones, aparece en lugar preferente la Sierra Sur con 28 representantes. Luego domina la Sierra Central con 22, junto con la Costa Norte, también con 22. A continuación están Lima y Callao, con 18. La misma cifra exhibe la Sierra Norte (en la que ha sido considerado el departamento de Ancash, ya que la provincia de Santa a la que pertenece Chimbote no había alcanzado el desarrollo que tuvo años después y sólo llegó en 1931 al 13.69% de los inscritos). Los siguientes lugares correspondieron a Arequipa y al Norte y Sur Oriente, ambas zonas con 12 representantes. La lista termina en la Costa Sur con 7 representantes. Contra quienes insisten mucho en la desarticulación de la vida peruana, la subdivisión territorial aquí planteada no ofrece la evidencia de regiones insulares o antagónicas. Partidarismos políticos rompieron de hecho, al efectuarse las elecciones —insistimos— las barreras geográficas como vasos comunicantes, salvo el caso de la abrumadora votación aprista en toda la Costa Norte, excepto Piura.

El principio de la representación de las minorías, por primera vez ensayado en el Perú en 1931, funcionó a través de la llamada lista incompleta. Cada elector sólo podía votar por las dos terceras partes del número de curules parlamentarias señaladas para su distrito.

Las minorías tuvieron entonces las siguientes curules:

—En Lima: 5

—Arequipa y Cuzco: 4 (total: 8)

—La Libertad, Puno, Cajamarca y Junín: 3 (total: 12)

—Loreto, Piura, Ancash y Ayacucho: 2 (total: 8)

—Amazonas, Callao, San Martín, Huancavelica, Huánuco, Apurímac, Ica y Lambayeque: 1 (total: 8)

—Tumbes, Madre de Dios, Moquegua y Tacna: 0

Así, de 145 representantes al Congreso Constituyente, debían llegar a él 43 de la minoría.

El error en la simultaneidad de la elección presidencial y la elección de una Constituyente

La falla cardinal de la convocatoria a elecciones de 1931, motivada por las abrumadoras urgencias del momento, fue la de hacer coincidir la elaboración de una Carta Política, que tenía que ser nueva, pues no resultaban aplicables ni la de 1860 ni la de 1920, con el llamado a la ciudadanía para que, al mismo tiempo, escogiera un Presidente de la República. ¿En el estado de agitación y desconcierto en que vivía el país desde agosto de 1930, con un enorme vacío político unido a una aguda crisis económica nacional e internacional, era prudente colocarle apuradamente y de inmediato un definitivo corset constitucional? ¿No hubiera sido también más juicioso esperar, antes de buscar un Jefe de Estado definitivo, que madurase la conciencia cívica? Aquel llamado doble a las ánforas creaba inevitables paradojas y anomalías. ¿Qué Presidente Constitucional iba a ser aquel que se eligiera sin que se supiera cuál era la Constitución dentro de la que iba a ejercer sus funciones? ¿No iban a estar inevitablemente perturbados los debates doctrinarios de la nueva Asamblea Nacional sobre viejos y hondos problemas por la querella diaria de los intereses y las pasiones atizadas primero por la elección presidencial y luego por la contradicción entre los vencedores y los vencidos en esa enconada lucha? Era inevitable que la selección de los peruanos comisionados para asumir la responsabilidad de dar a la nación su Magna Carta —o sea, para emprender una tarea cuyo requisito era tener auténtica madurez— se efectuase dentro de una atmósfera propia para estimular el desarrollo de impulsos a veces pasionales, inmaduros o desorbitados.

En teoría, lo que más hubiera convenido al Perú hubiese sido una Presidencia Provisional sólida y fuerte con un plan de reformas urgentes inmediatas cuya etapa final estuviese caracterizada por el cuidadoso funcionamiento de una Asamblea Constituyente y la subsiguiente elección de un Presidente Constitucional. Como previos documentos básicos de trabajo para dicha Asamblea —que debía aprobar, por cierto, además una serie de leyes esenciales— hubiesen sido muy importantes, más aún en aquella época muy embrionaria en lo concerniente a organismos relacionados con la estadística:

a) Estudios de alcance nacional, regional y local de carácter demográfico;

b) Estudios sobre salubridad, nutrición, producción, consumo, comercio, nivel de vida, costo de vida, rentas y educación de la población peruana en las ciudades grandes, en las pequeñas y en el campo;

c) Estudios sobre transportes y comunicaciones, migraciones y asuntos similares en relación con la demarcación territorial.

La preparación de este gran Inventario de la Realidad Nacional hubiese podido implicar teóricamente una verdadera movilización de hombres, mujeres y niños para colaborar en la preparación de la cita colectiva que hubiese sido la Asamblea Constituyente. Así, ésta hubiera salido de sus estrechos alcances netamente politicistas y hubiera reemplazado, mediante la observación directa y la investigación original, la tendencia a copiar del extranjero.

El anhelo general de salir de las situaciones transitorias derivadas de la caída de Leguía, la presión de los nuevos partidos de masas ya en frenético desarrollo, las ambiciones inmediatas e impacientes de grupos y ciudadanos diversos llevaron a la Junta de Gobierno de Samanez Ocampo y de Jiménez a expedir los decretos-leyes en estas páginas ya mencionados. En realidad, no hubo otra alternativa.

Unidas las listas de candidatos parlamentarios a las candidaturas presidenciales, en muchos —demasiados— casos, la atracción de quienes aspiraban a la suprema magistratura de la República vino a ser el factor crucial para las decisiones de los electores. Colocados

en el silencio de las cámaras secretas para emitir su voto ¡cuántas veces olvidaron los ciudadanos que iban a optar, no sólo por un caudillo más o menos fascinante, sino además por quienes iban a ser los autores numerosos de un nuevo gran plan del Perú que necesitaba versación especial!

En todas las elecciones posteriores a 1931 ha continuado la inconveniente subordinación del acto de escoger a senadores y diputados ubicado en lugar secundario, en contraste con la elección presidencial, siempre apasionante.

La falta de atención a la ciudadanía capaz y a los intereses sectoriales

Quienes preparamos el Estatuto Electoral de 1931, obsesionados por dar autenticidad al sufragio, entregamos de hecho, el destino de éste a las masas como nunca movilizadas para la votación y el escrutinio departamental —cuando intentó superar al gamonalismo dominante en las provincias, sobre todo en la sierra— exigió un mayor porcentaje de votos para llegar al Congreso. La novedad que para el Perú trajo entonces la representación obligatoria de las minorías, sólo en pequeña parte y en torno de casos aislados, abrió una expectativa para los ciudadanos selectos, no unidos a los ejércitos de los grandes partidos. Nos faltó la imaginación necesaria para pensar en la posibilidad de unas cuantas candidaturas parlamentarias de alcance nacional o regional al lado de las departamentales.

Pero no estamos a favor de discriminaciones antidemocráticas. También hubieran tenido mucho que decir en torno del debate constitucional y sus proyecciones —en relación con temas específicos y en comisiones asesoras o consultivas, sobre todo, a propósito de las leyes orgánicas suplementarias de la Carta Política— ciudadanos representativos del proletariado urbano, de los campesinos, de las clases medias, del magisterio, de las profesiones liberales y del empresariado, independientemente de quienes representaron los ardorosos intereses de los partidos.

Departamentos	POBLACION ELECTORA		RAZAS *				GRADO DE INSTRUCCION **				
	Inscritos	Votantes	Mestiza	Indígena	Blanca	Negra	Elemental	Primaria	Media	Comercial	Superior
Amazonas	4,727	2,812	3,176	1,142	409	—	3,786	750	167	—	24
Ancash	25,340	20,774	17,270	6,654	1,315	101	9,560	13,959	1,551	1	269
Apurímac	6,588	4,929	4,618	893	1,070	2	1,788	4,076	643	4	77
Arequipa	23,902	21,393	9,753	6,022	8,040	87	5,481	13,984	3,523	82	832
Ayacucho	10,782	7,421	5,207	4,003	1,550	22	5,436	3,924	1,207	8	207
Cajamarca	31,957	25,769	28,981	1,504	1,464	8	18,277	12,455	1,029	—	196
Cusco	13,992	11,502	8,856	2,266	2866	4	2,105	8,504	2,800	11	572
Huancavelica	7,708	6,457	3,354	3,616	733	5	4,366	2,441	800	4	97
Huánuco	7,802	5,853	3,962	3,419	419	2	3,413	3,616	709	2	62
Ica	13,053	11,626	5,232	6,197	1,177	447	3,266	8,204	1,328	18	237
Junín	34,299	28,254	17,288	15,432	1,566	13	15,533	14,828	3,426	27	485
Lambayeque	15,661	13,519	10,166	3,874	1,546	75	4,832	9,573	1,014	30	212
La Libertad	32,838	27,217	26,529	4,388	1,877	44	13,457	16,493	2,367	68	453
Lima	100,186	84,747	50,569	26,338	21,020	2,259	13,457	64,762	15,246	453	6,268
Loreto	7,720	6,030	5,003	295	2,416	6	3,656	3,452	514	11	87
Madre de Dios	375	333	262	12	83	—	62	242	47	—	6
Piura	19,801	13,399	13,276	4,737	1,700	88	7,595	10,966	1,080	5	155
Puno	10,341	8,815	3,297	5,473	1,567	4	4,645	4,049	1,344	18	285
San Martín	4,936	4,406	4,507	65	362	2	1,159	3,491	267	—	19
Tacna	3,029	2,802	1,502	876	626	25	644	1,907	406	—	72
Provincia Litoral de Moquegua	2,671	2,075	1,651	495	515	10	381	2,039	210	2	39
Provincia Litoral de Tumbes	1,670	1,394	1,358	24	153	135	1,209	382	45	—	34
Provincia Const. del Callao	13,003	12,100	8,729	216	3,661	397	87	10,145	2,238	155	378
En la República	392,263	323,632	234,546	97,946	56,135	3,736	124,193	214,242	41,961	899	11,066
Porcentajes			59.78%	24.96%	14.31%	0.95%	31.65%	54.60%	10.70%	0.23%	2.82%

* Los registradores determinaron la raza de los inscritos por el color de la piel.

** Los registradores declararon que muchos inscritos manifestaron ante ellos una instrucción superior a la que constaba en sus documentos personales.

Departamentos	ESTADO CIVIL***				PROFESIONES (1)					
	Solteros	Casados	Viudos	Divorciados	Agricultura y Minería	Industria Transporte y Comercio	Fuerza y Administración Pública y Profesiones Liberales	Diversos	Edad Media Años	Estatura Media Metros
Amazonas	1,938	2,648	137	4	4,009	457	138	123	37	1.62
Ancash	10,709	13,549	1,076	6	17,326	4,667	767	2,580	35	1.63
Apurímac	2,698	3,690	199	1	4,114	1,679	178	617	35	1.62
Arequipa	10,682	12,144	1,069	7	9,621	7,250	972	6,059	36	1.64
Ayacucho	3,462	6,911	409	—	7,318	1,997	368	1,099	37	1.61
Cajamarca	16,244	14,716	991	6	26,043	4,282	521	1,111	35	1.61
Cusco	6,750	6,493	742	7	5,622	5,286	852	2,232	36	1.63
Huancavelica	2,285	5,125	296	2	5,204	1,684	308	512	35	1.57
Huánuco	3,790	3,771	241	—	4,917	1,895	289	701	34	1.61
Ica	6,133	6,335	581	4	6,816	3,650	340	2,247	36	1.62
Junín	12,255	21,285	753	6	15,885	10,174	1,617	6,623	33	1.61
Lambayeque	10,655	4,690	316	—	6,348	5,308	349	3,656	35	1.62
La Libertad	21,507	10,660	668	3	15,668	9,522	670	6,978	34	1.61
Lima	53,015	43,181	3,918	72	28,135	31,915	5,180	34,956	34	1.63
Loreto	4,412	3,092	214	2	4,265	1,822	174	1,459	35	1.62
Madre de Dios	246	96	15	—	198	77	10	72	33	1.63
Piura	9,382	9,648	770	1	8,187	7,374	441	3,799	36	1.64
Puno	4,101	5,812	423	5	3,656	3,839	999	1,847	35	1.63
San Martín	2,010	2,838	87	1	4,160	511	75	190	32	1.63
Tacna	1,239	1,564	226	—	1,429	983	104	513	37	1.64
Provincia Litoral de Moquegua	1,072	1,454	145	—	1,880	583	73	135	36	1.64
Provincia Litoral de Tumbes	929	700	41	—	885	448	32	265	36	1.64
Provincia Const. del Callao	7,346	5,082	550	15	1,038	5,647	432	5 886	35	1.62
En la República	192,860	185,494	13,867	142	182,724	111,900	14,809	83,660	35	1.62
Porcentajes	49.15%	47.28%	3.53%	0.04%						

(1) Agrupados de acuerdo con la nomenclatura de Bertillón.

*** Los registradores dejaron constancia de que en determinadas circunstancias de la República se acostumbraba considerar las uniones de hecho como matrimonios legítimos.

BIBLIOGRAFIA

ANDERSON, Perry
1977 *The Antinomies of Antonio Gramsci.* En *New Left Review.* 100, Londres (Nov. 1976-ene. 1977).

BASADRE, Jorge
1968 *Historia de la República del Perú,* Sexta Edición, 16 volúmenes, Lima.

BENVENUTTO, Neptalí
1921 *Parlamentarios del Perú Contemporáneo.* Lima, Imp. Malatesta-Rivas Berrío.

CAPELO, Joaquín
1912 *Los Menguados.* Publicado bajo el seudónimo de Ma.Th.Ph., Lima.

CISNEROS, Luis Fernán
1918 *Una Resurrección.* En *La Prensa,* Lima, 7-VI-1918.

CISNEROS, Luis Fernán
1919 *De Menor cuantía.* En *La Prensa,* 19-VIII-1919.

CORRALES, Juan Apapucio (seud. de Clemente Palma)
1938 *Crónicas político-doméstico-tamineas. Con un glosario del argot limeño.* Prólogo de Clemente Palma y epílogo de José Gálvez. Lima, Compañía de Impresiones y Publicidad.

DIARIO DE LOS DEBATES

Diputados: 1896, 1912, 1914
Congreso: 1895, 1896, 1903, 1904, 1915, 1917
Congreso Extraordinario: 1912
Senado: 1902

EL TIEMPO
Lima, 2 de setiembre de 1904.

FERREYROS, Alberto y José ZARATE
1976 *El Mariscal Benavides, su vida y su obra.* Lima, Imprenta Atlántida.

LEGUIA Y MARTINEZ, Germán
1917 *Voto en discordia del vocal...*, en *Diario de Debates,* Legislatura Ordinaria 1917.

MATTO DE TURNER, Clorinda
1895 *Herencia.* Lima, Imprenta Masías.

MATTO DE TURNER, Clorinda
1889 *Aves sin nido.* Lima.

MINISTERIO DE GOBIERNO
1896 *Ley electoral dada por la Legislatura Extraordinaria de 1896.* Lima, Imprenta La Industria.

PALMA, Clemente
1938 Ver Corrales

PARTIDO DEMOCRATA
1912 *Declaración de principios.* Lima, Tipografía "La Voce d'Italia".

UGARTECHE TIZON, Pedro
1969 *Sánchez Cerro, Papeles y recuerdos de un Presidente del Perú.* Lima, Editorial Universitaria. Tres volúmenes.

UGARTECHE TIZON, Pedro y Evaristo SAN CRISTOBAL (eds.)
1945 *Mensajes de los Presidentes del Perú.* Lima.

ULLOA CISNEROS, Alberto
1917 *El proceso electoral en Lima en 1917.* Lima, Imprenta Torres Aguirre.

ULLOA CISNEROS, Alberto
1946 *Escritos históricos.* Buenos Aires.

VILLARAN, Manuel Vicente
1918, 1962 *Costumbres electorales.* En *Mercurio Peruano,* 1, Lima (reimpreso en *Páginas Escogidas.* P.L. Villanueva editor, Lima).

APENDICE BIBLIOGRAFICO

I. *SUMARIA GUIA BIBLIOGRAFICA GENERAL SOBRE LA HISTORIA DEL SUFRAGIO*

ARAMBURU (José Félix). *Derecho Electoral, Antecedentes Históricos y Aplicaciones a la Nueva Ley.* Lima, 1915. Tesis doctoral.

BELAUNDE (Víctor Andrés). *La Crisis Presente.* Discurso en la apertura del año universitario 1914. Lima, 1914 (Entre otras denuncias sobre anomalías en el funcionamiento del Estado, hállase el planteamiento acerca de la desigualdad que caracterizaba a la representación en la Cámara de Diputados, emanada de su génesis basada en las provincias. Quizás sin saberlo, Belaúnde ratificó la tesis de Silva Santisteban. Esta crítica y otras adicionales vicios en el sufragio en aquella época fue recogida en 1915 en la declaración de principios del partido nacional democrático, popularmente conocido como "futurista". No tuvieron la repercusión que merecían).

MANZANILLA (José Matías). *Elecciones Nacionales y Municipales. Discursos Parlamentarios.* 2ª edición. Lima, 1931 (Trata especialmente de los debates alrededor de este asunto en 1908).

MIRO QUESADA (José Antonio). *Estudio sobre el Sufragio en el Perú.* Lima, 1893.

PERU. CORTE SUPREMA. *Jurisprudencia Electoral, Fallos de la Excelentísima Corte Suprema.* Lima, 1913 (Importantísimo en relación con el funcionamiento de la Ley Billinghurst).

PERU. MINISTERIO DE GOBIERNO. *Anteproyecto de una Ley de Elecciones: Exposición de Motivos y Votos Discordantes.* Lima, 1931 (Esta comisión fue nombrada por Resolución Ministerial del 13 de marzo de 1931).

SILVA SANTISTEBAN (José). *Curso de Derecho Constitucional.* Tercera edición. París, 1874 (Aunque esta sumaria guía bibliográfica no comprende las obras generales sobre Derecho Constitucional, se hace una excepción con el texto de Silva Santisteban porque, acaso por primera vez, allí quedó planteada la crítica del sufragio determinado por las circunscripciones geográfico-adminis-

trativas y su reemplazo por un criterio guiado por las cifras de los electores inscritos. En cuanto al Senado, propugnó Silva Santisteban que su origen fuese determinado por los consejos municipales, por el voto popular y por quienes representaran la propiedad territorial, la industria, las ciencias y "otras ramas sociales").

ULLOA CISNEROS (Alberto). *Para la Historia. El Proceso Electoral de 1919.* Lima, 1917 (Este folleto reúne varios discursos pronunciados en la Cámara de Diputados con motivo del debate referente a las elecciones para diputados por Lima en 1917 e incluye datos muy valiosos sobre la impura historia del sufragio en el Perú).

VILLARAN (Manuel Vicente). *Costumbres electorales* (En *Mercurio Peruano* Nº 1, julio de 1918 y en *Páginas Escogidas,* Lima, 1962. Breve y sustancioso artículo que retrata con franqueza y claridad cómo había sido la realidad electoral en el país hasta la fecha en que el artículo fue escrito. No trepida en señalar "costumbre deplorables, vicios inveterados" [1]).

---

1. Además de los escasos aportes antes enumerados, quien se interese por este importante tema en realidad intocado, deberá leer las publicaciones acerca de, por lo menos, cada uno de los procesos electorales que atañen a las elecciones presidenciales, a lo largo de la vida republicana. Sin considerar los casos de 1827 y 1833 en que el asunto fue decidido por votación parlamentaria y sin tomar en cuenta tampoco las ratificaciones nominales hechas después del resultado de diversas guerras civiles o por imposición de un caudillo prepotente (1890, 1924, 1929, 1939, 1950), habrá que examinar lo ocurrido en los siguientes años: 1849-51, 1862, 1871-72, 1876, 1899, 1901, 1903, 1904, 1908, 1912, 1915, 1919, 1931, 1945, 1956, 1962 y 1963. Cada proceso suscitó una literatura especial; de tales episodios hay citas en el libro *Introducción a las bases documentales para la historia republicana del Perú con algunas reflexiones* (Lima, P.L. Villanueva, 1971, 2 v.) hasta el año de 1931. Las únicas veces en que triunfaron los candidatos de oposición fueron en 1871-72, 1919, 1931 (en cierto modo) y 1945. En las elecciones posteriores de 1962 y de 1963 no hubo ostensible candidatura oficial.

La literatura satírica abunda en críticas acerca de las costumbres electorales. Basta mencionar unos cuantos ejemplos. En *Alcances del Murciélago,* Manuel Atanasio Fuentes denuncia las irregularidades del proceso de 1855 hecho durante el predominio de los liberales en el poder. El poema de Felipe Pardo y Aliaga *Constitución Política* alude a vicios consuetudinarios. En *¡¡Cien Años de Vida Perdularia!!* Abelardo M. Gamarra hace la caricatura de toda la vida política del país. Hay, además, testimonios acusatorios en algunas novelas. Así, Fernando Casós se burla de las elecciones de 1868 en *¡Los hombres de Bien!* En *Herencia,* novela de Clorinda Matto de Turner, un personaje, Sebastián Pancorvo, llega a Lima con un acta legítima de diputado; pero otro candidato se presenta con los documentos falsos y es incorporado a la Cámara porque tiene influencia política. La autora está denunciando aquí el vicio de las calificacio-

nes de las elecciones por el Parlamento mismo que desapareció en 1896 y volvió en 1919-1929. Joaquín Capelo pinta sombríamente en *Los menguados* lo que ocurre en una provincia en un año no especificado. Las crónicas político-taurinas de Clemente Palma con su personaje Juan Apapucio Corrales no son una novela; pero, en conjunto, tienen algunos elementos de dicho género. Allí hay notas graciosas o grotescas sobre la vida parlamentaria en el siglo XX, el autor no incluyó en el libro algunas de las más hilarantes que publicó en *Variedades* sobre los sucesos de 1914. Pero su descripción del "Club Unión y Ñeque" en las elecciones de 1912 será algún día un clásico de la literatura nacional.

En algunas memorias de personajes asaz diferentes, también de este siglo, cabe encontrar curiosos datos sobre elecciones de diputados en provincias muy alejadas entre sí. Se trata de *Algo de una Vida* por Germán Arenas y de *Trayectoria y Destino* por Víctor Andrés Belaúnde. Arenas, limeño, aunque con estudios en el Colegio Nacional de Huaraz, fue diputado por Huari o por Huaraz, salvo breves interrupciones, entre 1905 y 1919; y ese fue uno de los motivos para su prominente figuración en el civilismo pardista. Belaúnde intentó en vano ser candidato por Arequipa en 1915; y, con más empeño, por Castilla en 1917. En esta provincia fue derrotado por un señor Perochena a cuyo favor estaba el gobierno de José Pardo. Sobre la formación de las listas parlamentarias para las elecciones de 1915, hay valiosas revelaciones en el libro del Dr. José Luis Bustamante y Rivero, *Tres Años de Lucha por la Democracia en el Perú*, Buenos Aires, 1949, pp. 26-58.

José María de la Jara y Ureta inició un nuevo género de crónicas a las que tituló Información Política en *La Prensa* de Lima durante el primer gobierno de José Pardo (1904-1908). En estas glosas, ágiles y penetrantes, fueron exhibidos, ante la gente común, ciertos aspectos, escenas y características de la vida pública incluyendo muchas relaciones con el sufragio y el Parlamento. Cuando José María de la Jara abandonó el periodismo, aparecieron, con características propias, análogo significado y vasta repercusión, los *Ecos* de Luis Fernán Cisneros también en *La Prensa* hasta la expropiación de este diario en 1921, con una breve temporada en *El Perú*, diario que Luis Fernán tuvo a su cargo en 1917. Uno de los recuerdos impresionantes de mi adolescencia fue el de la constatación acerca de la vasta popularidad de *Ecos*. Es innegable que las *Voces* de José Carlos Mariátegui, en *El Tiempo* de 1915 a 1919 y en *La Razón* de 1919, sin mengua de su especial significación, estuvieron en la misma trayectoria, como su mismo título lo indica. Resultó tan grande la influencia de este tipo literario de periodismo político que, a su modo, lo continuaron Armando Herrera con *Manchas de Tinta* en *El Tiempo* durante una etapa inicial del Oncenio leguiísta y Ezequiel Balarezo Pinillos con *El chisme del día* en *La Noche* bajo el régimen de Benavides. El historiador de la primera parte del siglo XX peruano encontrará aquí no sólo gracia e ingenio sino, además, referencias descarnadas y valiosas sobre manejos electorales, intrigas en los más altos niveles, sicología de personajes representativos, radiografías, diagnósticos y pronósticos sobre el Perú oficial.

II. *SUMARIA GUIA BIBLIOGRAFICA GENERAL SOBRE LA HISTORIA DEL PARLAMENTO*

AYARZA (Víctor). *Reseña Histórica del Senado del Perú (1821-1921).* Lima, 1921.

BENVENUTTO (Neptalí). *Parlamentarios del Perú Contemporáneo (1904-1921).* Lima, 1921-24, 3 v. (Biografías con datos sobre la vida parlamentaria de esta época).

LOS CONGRESOS REGIONALES. *Historia de los Congresos y Galerías de sus Miembros.* Lima, 1921.

DANCUART (Pedro Emilio). *Crónica Parlamentaria del Perú; Historia de los Congresos que han funcionado en la República desde 1822.* Lima, 1906-10, 4 v. (los v. 5-7 por Neptalí Benvenutto).

DELGADO (Luis Humberto). *Historia de los Gobiernos del Perú y de los Presidentes de las Cámaras Legislativas, 1921-1927.* Lima, 1927.

HISTORIA DEL SENADO DEL PERU (1829-1929) mandada a escribir por la Honorable Cámara. Lima, 1929.

ECHEGARAY CORREA (Ismael R.). *La Cámara de Diputados y las Constituciones del Perú. 1822-1965.* Lima, 1966 (Incluye una minuciosa relación de los diputados a través de la época republicana, así como también de los Presidentes de dicha Cámara y de los Congresos Constituyentes con una somera biografía de ellos).

MANZANILLA (José Matías). *El Poder Legisaltivo del Perú.* Lima, 1903. Discurso de apertura del año académico en la Universidad de San Marcos.

PRESIDENTES DEL SENADO, *Comisiones Directivas y Señores Senadores 1829-1960.* Lima, 1961 (Cumple una función análoga a la del libro de Echegaray sobre la Cámara de Diputados sin los aspectos anecdóticos de éste).

SIVIRICHI (Atilio). *Historia del Senado del Perú.* Lima, 1955, v. I (Llega hasta el año 1845 sin el nombre del autor).

TIZON Y BUENO (Ricardo). *Apuntes para la Historia del Parlamento Peruano.* Lima, 1903.

VARELA Y ORBEGOSO (Luis). *Los Presidentes de la Cámara de Diputados.* Lima, 1916 (Breves reseñas biográficas).

VIVERO (Domingo de). *Oradores Parlamentarios del Perú.* Lima, 1894, 2ª Edición, 1909; 3ª Edición 1917 (Antología con breves notas biográficas de Manuel Lorenzo de Vidaurre, Benito Laso, Francisco de Paula González Vigil, Bartolomé Herrera, José Manuel Tirado, José Gálvez, Ignacio Escudero, Fernando Casós y Antonio Arenas. Incluye un discurso de cada uno de estos grandes oradores)

III. *COLECCIONES DE DOCUMENTOS PARLAMENTARIOS*

PERU. *Congreso. Diarios de Debates.* Puede ser útil una reseña muy breve acerca de los Diarios de los Debates, fuentes históricas muy ricas y poco consultadas. La técnica de la taquigrafía es muy antigua, pero en 1802 el español Francisco de Paula Martí inventó un nuevo método para utilizarla. Discípulos suyos registraron las sesiones de las Cortes de Cádiz de 1810 a 1812, editadas luego en varios volúmenes y muy leídas por personas cultas en América del Sur. El primer Congreso Constituyente del Perú publicó un *Diario de discusiones y actas* del cual aparecieron tres volúmenes en 1822. En 1823 salió un *Conciso a las sesiones del Congreso Constituyente.* Ambos son ahora muy difíciles de conseguir. M. F. Paz Soldán dio cuenta de algunas sesiones correspondientes a 1825 en el tomo II de su *Historia del Perú independiente.* Los debates de 1827-1828 fueron dados a conocer en el periódico de Lima *El Telégrafo,* más completo en este asunto que la *Historia del Parlamento Nacional* citada en la lista que sigue a la presente nota. Los de 1829 (agosto a diciembre) y 1831 (abril a setiembre), constan en el *Mercurio Peruano.* Llegaron a publicarse Diarios de los Debates separados, por lo menos, de la Cámara de Senadores de 1829 y 1830. En la Biblioteca del Congreso de Washington, existe el *Libro de actas...* de la misma Cámara correspondiente a los años 1829 y 1831, impresos en dos volúmenes en Lima en 1917 y 1918. Los debates de 1832 (julio a diciembre), tan importantes desde el punto de vista político, están en *El Telégrafo* y en *La Miscelánea.* El correspondiente a los años 1833-34 (Convención Nacional) no llegó a ser impreso. En cuanto a las Asambleas de Sicuani en 1836 (cinco días), de Huaura en 1837 (nueve días) y de Tacna en ese mismo año (nueve días) tampoco hubo publicaciones inmediatas. Algo similar ocurrió con el Congreso General Constituyente de Huancayo, reunido desde el 15 de agosto de 1839 para discutir y aprobar la Constitución promulgada el 10 de noviembre de 1839. Fue también el caso del Congreso General de Lima (1840), si bien acerca de dichas Asambleas hay informaciones en *El Comercio.* En este mismo periódico se puede encontrar extractos del Diario de los Debates, a veces con discursos completos, a partir de 1845 (abril a octubre). Los de 1847-49 y 1849-50 están en libro.

Allí habría que buscar los antecedentes de la ley del 12 de octubre de 1817 que otorgó el derecho de sufragio a los indígenas y mestizos analfabetos; así como los detalles del debate entre Bartolomé Herrera y Pedro Gálvez en la sesión de Diputados del 7 de noviembre de 1849 sobre el mismo asunto. Herrera se opuso al sufragio de los indígenas analfabetos y Pedro Gálvez lo defendió. El resultado fue: 96 votos a favor de la tesis de Gálvez y 19 a favor de las ideas de Herrera.

Hacia 1938 pudimos consultar en la Universidad de San Marcos, el Diario de Los Debates del Congreso y de la Cámara de Diputados de octubre de 1851 a febrero de 1852. Hay referencias acerca de un *Extracto* con las sesiones de

la Cámara de Diputados en 1845 y del Diario de los Debates en la misma rama del Poder Legislativo de julio a diciembre de 1851. Para todos los años mencionados desde 1839 y los siguientes puede consultarse *El Comercio.*

A partir de 1860 se regulariza la antedicha publicación no sólo para los sucesivos Congresos ordinarios y extraordinarios sino también para las sesiones de la Comisión Permanente hasta el 18 de mayo de 1879 en ambas Cámaras. El Diario de los Debates del Congreso instalado el 28 de julio de 1879 no llegó a publicarse. Durante la ocupación chilena se reunió un Congreso en Chorrillos del 10 de julio al 23 de agosto de 1881, para el cual se puede revisar la recolección del periódico *El Orden.* Luego, en Ayacucho, una Asamblea del 28 de julio al 12 de setiembre de 1881. Más tarde, un Congreso en Arequipa del 28 de abril al 20 de julio de 1883. Finalmente, la Asamblea de Cajamarca con sesiones preparatorias desde el 8 de diciembre de 1882 y sesión de instalación el 25 del mismo mes y año. Sin duda, no llegaron a ser editados los Diarios de Debates respectivos; cabe buscar, en lo que atañe a ellos, los periódicos de la época.

Firmada la paz con Chile, se reanudó la normalidad de la vida parlamentaria en el país. En 1917 y 1919 fueron publicadas por Tomás Ríos Fajardo y en 2v., las sesiones de la Asamblea Constituyente del 15 de febrero al 31 de marzo de 1884 y desde el 14 de febrero hasta el 2 de mayo de 1885. Las decisiones de ella en ambos períodos quedaron anuladas al ser derrocado el régimen del Presidente Miguel Iglesias. A partir del Congreso que se instaló el 15 de mayo de 1886 la consulta de estas fuentes históricas no tiene problemas, salvo que para algunas legislaturas no hay índices. Publicaciones separadas registran documentos parlamentarios, proyectos de ley sueltos y discursos.

Véase el trabajo "Los Diarios de los Debates" con una enumeración de ellos en *Boletín Bibliográfico,* Lima, 1937, v. VII, pgs. 329-361.

ARANDA (Ricardo) y OBIN Y CHARUN (Manuel Jesús). *Anales Parlamentarios del Perú.* Lima, 1895. (Contiene un detallado extracto de las actas del Congreso de 1822 a 1825 y además, numerosos documentos oficiales en relación con dichas sesiones, tanto las de carácter público como las secretas; y, tratándose de asuntos de gran importancia, el texto de los discursos pronunciados. Asimismo, incluye el Reglamento interior del Congreso y breves noticias biográficas de los diputados. El ordenamiento por materias no permite seguir la trayectoria cronológica de dicha Asamblea. A pesar de todo, obra muy meritoria).

PERU. CONGRESO. *Historia del Parlamento Nacional. Actas de los Congresos del Perú desde el año 1822.* Lima, 1928-29. 5 v. (Desde la primera sesión del primer Congreso Constituyente hasta 1828. Luego dejó de aparecer. El tomo III dividido en dos partes).

DANCUART (Pedro Emilio). *Crónica Parlamentaria del Perú. Historia de los Congresos que han funcionado en la República, desde 1822,* I: 1822-29. II:

1831-40. III: 1845-49. IV: 1851-57. Lima, 1906-10, 4 v. (El subtítulo de esta obra es pretencioso. Hay en ella una brevísima reseña política de cada período, el texto de los decretos de convocatoria y de los mensajes presidenciales, la lista de los diputados y senadores, los cuadros de comisiones, el texto de las leyes más importantes y un extracto, condensado generalmente en pocas líneas, de las actas de cada sesión.

BENVENUTTO (Neptalí). *Crónica Parlamentaria del Perú. Leyes, Resoluciones y Decretos expedidos por la Convención Nacional de 1855-57.* Lima, 1826.

BENVENUTTO (Neptalí). *Crónica Parlamentaria del Perú. Historia Política y Extracto de las Sesiones de los Congresos de 1858-60. Leyes, Resoluciones y Decretos.* Lima, 1827-29, 2 v. (Benvenutto continuó la obra iniciada por Dancuart en 1906 y utilizó el mismo título empleado por éste. Su contribución sumó tres tomos y con ellos llegaron a ser siete los de *Crónica Parlamentaria del Perú* en el lapso de 1906-29).

PERU. CONVENCION NACIONAL. 1855-57. *Actas Oficiales y Extractos de las Sesiones en que fue discutida la Constitución de 1860.* Lima, 1911 (En octubre de 1911 el diputado por Yungay, Plácido Jiménez, manifestó en su Cámara que hacía mucha falta una publicación sobre los debates de la Convención Nacional de 1855-57 y pidió que fueran impresas en un volumen las informaciones de *El Comercio* acerca de dichos debates. Esta edición fue hecha junto con la de las actas de la mencionada Asamblea; pero, desgraciadamente, sin prolijidad, por lo cual faltan muchos discursos que *El Comercio* dio a conocer. En el título de esta obra hay un palmario error porque la Constitución de 1860 no fue discutida en la Convención Nacional sino en un Congreso posterior, habiendo sido obra de ella, en cambio, la Carta política de 1856).

DELGADO (Luis Humberto). Anales del Congreso del Perú 1862-63. Tomo VIII. Lima, s.a. (Parece que quiso continuar los siete volúmenes de la obra de Dancuart y de Benvenutto. Da la relación del personal de ambas Cámaras; hace una reseña biográfica de los Presidentes de ellas; sintetiza los asuntos tratados en las sesiones a cuyas fecha se refiere en notas posteriores; publica los importantes documentos concernientes a la acusación de los Ministros Manuel Morales y Nicolás Freyre, incluyendo los discursos en la Cámara de Senadores, así como el informe de la Comisión Diplomática del Congreso adverso al tratado con el Ecuador de 1860; y agrega un índice de los asuntos tratados y resueltos por el Congreso de 1862 suscrito por Octavio Tudela sin consignar las fechas respectivas).

DELGADO (Luis Humberto). *Anales del Congreso del Perú.* Tomo IX. *Cien Años de Labor Legislativa y la Actuación de los Presidentes de Senado.* Tomo X. *Manual del Legislador.* Lima, 1936.

DELGADO (Luis Humberto). *Anales del Congreso del Perú.* Tomo XII. *Panorama Político-Económico del Perú en 1863-1865.* Lima, 1945.

GARCIA BEDOYA (Telésforo). *Anales del Congreso del Perú 1865-1867*. Tomo XII. Lima, 1951 (Hace una reseña de la vida política del país desde 1865 hasta 1867; publica el decreto de convocatoria al Congreso Constituyente de 1867; ofrece la nómina de los Representantes a dicha Asamblea y su cuadro de comisiones; reproduce documentos oficiales de la época; incluye biografías de algunos personajes, así como extractos de las memorias de los Secretarios de la Dictadura de 1866, de las sesiones del Congreso y de algunos debates y da el texto de la Constitución y de las leyes y resoluciones legislativas expedidas en 1867, muy minuciosa. El valor de esta obra se acrecienta por la rareza del Diario de Debates del Congreso de 1867).

ESCALANTE BACA (José Angel) y GARCIA BEDOYA (Telésforo). *Anales del Congreso del Perú 1868-1869*. Tomo IXII. Lima, 1955 (Utiliza la misma técnica del volumen anterior en relación con el Congreso que se instaló el 28 de julio de 1868 y funcionó hasta el 28 de enero de 1869, con la diferencia de que publica sólo un compendio de las leyes y resoluciones legislativas expedidas entonces. La obra aparece preparada por un "Departamento de Anales Parlamentarios de la Cámara de Diputados y del Congreso Nacional".

EL PROCESO ELECTORAL DE 1917 en la Cámara de Diputados. *Los Defensores de la Ley*. Lima, 1917 (Cuando este proceso no pudo ser terminado legalmente, se quiso, en vano, que el Congreso lo resolviera).

SUMARIO

Presentación 7

Mensaje de D. JORGE BASADRE 9

CAPÍTULO I:
Consideraciones iniciales. Teoría y realidad del sufragio hasta la época de las calificaciones por las Cámaras 13

CAPÍTULO II:
Leyes electorales peruanas (1890-1917). Teoría y realidad 41

CAPÍTULO III:
El desplazamiento de los demócratas 61

CAPÍTULO IV:
El ocaso de la república aristocrática y la implantación de la descentralización electoral (1912-1919) 67

CAPÍTULO V:
La ruptura del consenso legal (1919-1929) 87

CAPÍTULO VI:
La aparente transformación radical del sistema en 1931 141

BIBLIOGRAFÍA 163

APÉNDICE BIBLIOGRÁFICO 165

PUBLICACIONES DEL CENTRO DE INVESTIGACION
DE LA UNIVERSIDAD DEL PACIFICO

Manuel ROMAN
La dialéctica campo-ciudad y el desarrollo latinoamericano

Carlos BOLOÑA
Evaluación de las empresas exportadoras en el Grupo Andino

Héctor MALETTA
Capitalismo y ganancias (La teoría de los precios de producción en Ricardo, Marx y Sraffa)

Jorge GONZALEZ
Perú: Una economía en crisis

Jorge GONZALEZ (Ed.)
Ensayos sobre la economía peruana

Manuel ROMAN (Ed.)
Educación y cultura popular

Daniel SCHYDLOWSKY y Juan Julio WICHT
Anatomía de un fracaso económico
(4ª edición)

Guido PENNANO (Comp.)
Crónica de un colapso económico

Bruno PODESTA (Ed.)
Ciencias Sociales en el Perú: Un balance crítico

Distribución y venta:
Librería de la Universidad del Pacífico
Avenida Salaverry 2020
Jesús María — Lima 11
Teléfono: 71-2277 anexo 56

ELECCIONES Y CENTRALISMO EN EL PERU
Apuntes para un esquema histórico

se terminó de imprimir en el mes de marzo de 1980,
en los talleres de INDUSTRIAL*gráfica* S. A.,
Chavín 45, Lima 5, Perú — R. I. 5820.